



Government of Canada

Gouvernement du Canada

Office of the Independent
Investigator into RCMP
Pension and Insurance
Matters

Bureau de l'enquêteur indépendant
sur les allégations concernant les
régimes de retraite et d'assurances
de la GRC

Gouvernement
Publication

CA1
SG 800
- 2007
R011



3 1761 11708957 3

A MATTER OF TRUST

Report of the Independent
Investigator into Matters
Relating to RCMP Pension
and Insurance Plans

Prepared for
Minister of Public Safety and
President of the Treasury Board

Canada



© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2007

Cat. No.: PS4-45/2007
ISBN: 978-0-662-69906-4

Printed in Canada



Government of Canada

Gouvernement du Canada

Office of the Independent
Investigator into RCMP
Pension and Insurance
Matters

Bureau de l'enquêteur
indépendant sur les régimes
de pension et d'assurance
de la GRC

June 15, 2007

The Honourable Stockwell Day, P.C., M.P.
Minister of Public Safety
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6


The Honourable Vic Toews
President of the Treasury Board
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Ministers Day and Toews:

Pursuant to my mandate, I have completed my independent investigation and am pleased to submit my report and recommendations regarding the RCMP Pension and Insurance Matters.

Yours sincerely,

David A. Brown, Q.C.
Independent Investigator
Into RCMP Pension and Insurance Matters



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117089573>

A MATTER OF TRUST

*Report of the Independent Investigator
into Matters Relating to
RCMP Pension and Insurance Plans*

*Submitted to
Minister of Public Safety
and
President of the Treasury Board*

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	1
Structure of this Report.....	1
Other Work on This Subject	2
Fact Finding	2
Cooperation from the RCMP	3
Sorting Out the Facts	3
What Has Emerged from Our Work	3
Office of the Independent Investigator	4
A Note to the Reader.....	4
CHAPTER 1: THE FACTS BEHIND THE CONTROVERSY.....	5
1.1 RCMP Pension and Insurance Plans	5
1.1.1 Pension Plan.....	5
1.1.2 Insurance Plans	5
1.1.3 Administration of Pension and Insurance Plans	5
1.1.4 Improprieties in the Administration of the Plans	6
1.2 Management of the Human Resources Function (2000 – June 2003)	7
1.3 Commissioner Zaccardelli is Advised of the Problem (June 2003).....	7
1.3.1 Denise Revine Discovers Irregularities.....	7
1.3.2 Commissioner's Reaction to Chief Superintendent Macaulay's Disclosure.....	8
1.4 Internal Audit (June 17 – October 29, 2003)	9
1.4.1 Commissioner's Request.....	9
1.4.2 Purpose and Conduct of the Audit.....	9
1.5 Response to the Findings of the Internal Audit (October 2003)	10
1.5.1 Jim Ewanovich.....	10
1.5.2 Dominic Crupi	10
1.5.3 Management Action Plan	10
1.6 From Internal Audit to Criminal Investigation (Oct 30, 2003 – March 8, 2004).....	10
1.6.1 Dissatisfaction with Management Response	10
1.6.2 Staff Sergeant Lewis Pushes On – Management Responds	11
1.6.3 Chief Superintendent Macaulay's Activities	12
1.6.4 Denise Revine's Activities	12
1.6.5 Moving Towards the Criminal Investigation.....	12
1.6.6 Deputy Commissioner Loeppky is Briefed	13
1.7 OPS Investigation (March 8, 2004 – June 2005)	13
1.7.1 Investigation Commences	13
1.7.2 Results of the OPS Investigation	13
1.7.3 Sergeant Frizzell.....	13
1.7.4 Assistant Commissioner Gork Briefs SEC.....	14
1.8 Insurance Plan Matters	15
1.9 Internal Investigations	15
1.10 Auditor General's Report.....	16
1.11 Public Accounts Committee.....	16

CHAPTER 2: ASSESSMENT OF MANAGEMENT RESPONSE.....	17
2.1 Why This Question is Important.....	17
2.2 Overview.....	17
2.3 Internal Audit.....	17
2.3.1 <i>Was the Decision Appropriate?</i>	17
2.3.2 <i>Was the Decision Timely?</i>	18
2.3.3 <i>Was the Process Appropriate and Timely?</i>	18
2.4 Criminal Investigation.....	18
2.4.1 <i>Was the Decision Appropriate?</i>	19
2.4.2 <i>Was the Criminal Investigation Timely?</i>	19
2.4.3 <i>Was the Criminal Investigation Conducted Appropriately?</i>	20
2.4.4 <i>Recommendations</i>	21
2.4.5 <i>Was the Criminal Investigation Done in a Timely Fashion?</i>	22
2.5 Internal Investigation.....	22
2.5.1 <i>Was the Decision Appropriate?</i>	22
2.5.2 <i>Was the Decision Timely?</i>	22
2.5.3 <i>Was the Process Appropriate and Timely?</i>	22
2.6 Insurance Plan Allegations.....	23
2.6.1 <i>Overview</i>	23
2.7 Insurance Plan.....	24
2.7.1 <i>Was the Decision Appropriate?</i>	24
2.7.2 <i>Was the Decision Timely?</i>	24
2.7.3 <i>Was the Process Appropriate and Timely?</i>	24
2.7.4 <i>Allegations</i>	24
CHAPTER 3: HOW THE COMPLAINANTS WERE TREATED.....	25
3.1 Why this Question Is Important.....	25
3.2 Treatment of the Complainants in This Case.....	25
3.3 Denise Revine.....	25
3.3.1 <i>Overview</i>	25
3.3.2 <i>Denise Revine's Position Is Declared Surplus</i>	26
3.3.3 <i>Paid Sick Leave</i>	26
3.3.4 <i>Working from Home</i>	27
3.3.5 <i>Recommendations</i>	27
3.4 Chief Superintendent Macaulay.....	27
3.5 Sergeant Frizzell.....	28
3.5.1 <i>Overview</i>	28
3.5.2 <i>Treatment of Sergeant Frizzell</i>	28
3.6 Staff Sergeant Lewis and Staff Sergeant Walker.....	29
CHAPTER 4: RESPONSE TO MISTAKES.....	31
4.1 Why Is This Important?.....	31
4.2 What Constitutes an Appropriate Management Response?.....	31
4.3 Accountability.....	31
4.3.1 <i>Accountability of Members</i>	31
4.3.2 <i>Accountability of Public Servants</i>	32

4.4	Remediation	32
4.5	Communication	33
CHAPTER 5: RESPONSE TO FINDINGS		35
5.1	Why This Is Important	35
5.2	The RCMP's Responses	35
5.3	Report of the Auditor General.....	35
CHAPTER 6: IS A MORE FORMAL INQUIRY NECESSARY?.....		37
CHAPTER 7: GOVERNANCE AND CULTURE.....		39
7.1	Why is This Important?	39
7.2	Governance Issues.....	39
7.2.1	<i>The Business of the RCMP</i>	39
7.2.2	<i>Current Governance Model</i>	39
7.2.3	<i>Evaluating Governance Alternatives</i>	40
7.3	Tone at the Top	41
7.3.1	<i>Commissioner Zaccardelli</i>	41
7.3.2	<i>Importance of Leadership from the Chief Financial Officer</i>	42
7.3.3	<i>The Need for Oversight</i>	43
7.4	Whistleblowing	43
7.4.1	<i>Protection of "Whistleblowers"</i>	43
7.4.2	<i>Reaction to Inappropriate Conduct</i>	44
7.5	Culture.....	45
7.5.1	<i>How Do People Feel About the RCMP?</i>	45
7.5.2	<i>Regular vs. Civilian Members</i>	45
7.5.3	<i>Impact of the Cultural Issues</i>	45
7.6	What We Observed	46
CHAPTER 8: REBUILDING THE TRUST		47
8.1	Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP	47
8.1.1	<i>Establishing the Task Force</i>	47
8.1.2	<i>Mandate of the Task Force</i>	47
8.2	Summary of Other Recommendations	48
APPENDIX 1 RCMP RANKS		49
APPENDIX 2 TERMS OF REFERENCE		51
APPENDIX 3 GLOSSARY.....		53

INTRODUCTION

This report is in response to my appointment as Independent Investigator for the Minister of Public Safety and the President of the Treasury Board. Pursuant to that appointment, my mandate was to examine certain questions and make certain recommendations relating to the RCMP's handling of reports of mismanagement or irregularities in the administration of the RCMP's pension and insurance plans. These improprieties include the use of pension and insurance funds for administrative purposes unrelated (or peripherally related) to the pension or insurance plans, nepotism in staffing functions relating to the pension funds and contract splitting with service providers to the funds.

The RCMP is revered by Canadians and respected around the world. However, today a cloud hangs over the senior management of the RCMP as an institution as a result of the Arar inquiry, the sponsorship scandal, and the Air India tragedy, in addition to the pension and insurance plan improprieties I have discussed here. These events cannot be allowed to compromise the pride which the members of the Force have in belonging to the RCMP or the confidence and trust which Canadians place in the RCMP.

The Order-in-Council under which I am appointed directs that my report be submitted to the Minister of Public Safety and the President of the Treasury Board. There is, however, a much broader stakeholder base for whom continuing trust and confidence in RCMP management is critical. I have thus also addressed my comments in this report to those stakeholders. Foremost among them are the members of the RCMP (past and present). They are justified in their outrage at the way in which their pension and insurance plans have been managed. Many of them are very

distressed about the allegations made publicly against their organization. I have been moved by the pride and deep conviction the members have in the integrity of the RCMP and the profound disappointment in their senior leadership for allowing this set of circumstances to occur. These feelings are clearly shared by the thousands of members of the Public Service who also work for the RCMP and I include them with members of the RCMP as part of my intended audience. It is not overstating the importance of these issues for me also to address my comments to all Canadians whose pride in the RCMP is fundamental to being Canadian.

Structure of this Report

Chapter 1 of this Report sets out the facts and context relating to my mandate. I was asked to answer the following four questions: (i) whether the RCMP's assessment of allegations of mismanagement of the RCMP pension and insurance plans was conducted in an appropriate and timely manner; (ii) whether the members and employees involved in the reporting or reviewing of mismanagement were treated fairly and in accordance with RCMP procedures and practices; (iii) whether management responded appropriately and in a timely manner to mistakes or inappropriate conduct by members and employees; and (iv) whether management responded to findings of mismanagement or non-compliance in a timely and effective manner. The answers to each of the four questions are set out in Chapters 2 – 5.

I have also been asked to make recommendations in the following two broad areas: (i) whether or not a more formal inquiry with additional powers and authorities is necessary to address any

outstanding questions; and (ii) whether or not a review is needed with respect to the overall management structure of the RCMP. These recommendations are set out in Chapters 6 and 7. In Chapter 8, I outline my recommendation for the establishment of a Task Force to review the governance and culture of the RCMP. I am calling for this Task Force to conclude its work by December 14, 2007.

Other Work on This Subject

This report would not have been possible without the work of others who had been tasked with reviewing the issues surrounding the pension and insurance plan improprieties. This includes the internal audit reports, the reports of the Ottawa Police Service (OPS) investigation, the results of the internal investigation and the Auditor General's report on these matters. I have also drawn on the testimony given before the Public Accounts Committee hearings relating to the Auditor General's report.

Fact Finding

Although previous reports have been very helpful, they did not deal specifically with the matters within my mandate. Accordingly, I was faced with the daunting task of assembling and analyzing all of the relevant facts in the nine weeks between my appointment and the date on which I was asked to deliver this report.

In order to develop the appropriate understanding of the issues, I brought together a group of professionals that included expertise in government, governance, investigations and forensic technology. We developed a methodology designed to quickly and effectively gather the necessary documentation for consideration.

Shortly after my appointment was announced, at my request, Commr Beverly Busson disseminated among all members of RCMP staff an invitation to come forward and provide to me any information that could be important to the work I had been asked to do. I also issued a public call for comment through the Public Safety Canada website and this was hot-linked to the RCMP website.

General requests were made to the RCMP Ministerial Inquiry Team for relevant documents. These were followed by specific requests as our knowledge of the matters grew and as we were able to develop lines of inquiry. We had full access to the OPS and internal audit files and copies of relevant information were made and processed. In addition, each person interviewed was asked to supply any documentation that he or she had that would be relevant to my mandate. In total, over 35,000 pages of hard copy documentation were received and scanned into document management software.

In addition, forensic technology experts from KPMG collected significant amounts of data. This data was collected from RCMP servers (both from user files and emails), external medias (such as CD-ROMs, DVDs, and hard drives the RCMP had previously collected). Images were also taken of 15 personal computers used by individuals thought to potentially have information relevant to my mandate. This data was processed to remove system related, program and other obviously irrelevant file types. The remaining data, which consisted of over 400,000 electronic documents and e-mails (45 gigabytes), was then processed and reviewed utilizing specialized forensic software to target relevant data. This process identified approximately 3,200 relevant e-mails. The resulting relevant information was then

added to the document management system discussed above.

My team conducted structured interviews with more than two dozen people. Where necessary, these interviews were followed up with additional interviews, e-mails or phone calls seeking clarification. Everyone who was asked to attend did so.

In addition, we had numerous discussions with other individuals whom we believed could provide specific expertise or had what I determined to be relevant knowledge.

Cooperation from the RCMP

My office enjoyed complete cooperation from the RCMP and from all other departments of government to whom we turned for assistance. Everyone we wished to interview met with us on a timely basis and answered all of the questions asked.

The support of Commr Busson was particularly important to my ability to meet the demands of my mandate. Her commitment to full and complete disclosure and cooperation from the RCMP was unequivocal.

Sorting Out the Facts

My mandate has required me to sort through conflicting versions of a number of events. In a few instances I have described the different accounts of these events in the body of the report. I have done this generally where the debate has been so publicly discussed that I thought it important to settle the issue publicly. Otherwise, my description of events is based on what I have determined to have occurred, is the result of the extensive set of interviews and the review of documents discussed above.

The facts and circumstances that I have been asked to review required us to look carefully

at the actions of various people. I recognize that few people are beyond criticism and some have collateral agendas. However, I have confined my commentary to considerations that are specifically relevant to the issues before me.

What Has Emerged from Our Work

What happened in the administration of the RCMP pension and insurance plans constituted a breach of a fundamental trust between management of the RCMP and its current and retired members. In preparing this report, I found myself forced beyond these events to comment on a broader breach of trust between RCMP management and its members. After sifting through the various versions of the events, the picture of the RCMP and its culture that has emerged is one of mistrust and cynicism. Giuliano Zaccardelli was Commissioner of the RCMP from 2000 to 2006. He is a central figure, not only in events described in this report, but, more generally, in the cultural issues facing the RCMP.

Throughout this piece, Commr Zaccardelli and other members of senior management failed to understand the significance of the issues at hand. As a result, they did not respond in a manner that was transparent, timely, effective or thorough. More than that, they did not understand the impact that their lack of responsiveness was having on the organization. In an already fractured culture, senior management was projecting an attitude of disinterest and callousness in respect of an issue of legitimate concern to every single member – past and present – of the Force: their pensions. In the process, the Commissioner lost his troops.

Even today, neither Commr Zaccardelli nor Chief Financial Officer Paul Gauvin, D/Commr, has accepted accountability for what happened or the impact on the

organization. This has created the conviction on the part of many that the Force's values – honesty, integrity, commitment, respect, accountability and professionalism – are routinely disregarded by management.

Finally, I would like to highlight the fact that three of the individuals who participated in exposing the issues relating to the pension and insurance plans suffered personally for their efforts - Denise Revine, C/Supt Fraser Macaulay and S/Sgt Mike Frizzell. This too was symptomatic of management's attitudes which were inconsistent with values of the Force.

The force of Commr Zaccardelli's personality has been an important influence on the cultural problems at the RCMP today. The fact of a single individual – even the Commissioner – having unchallenged authority is rooted in the governance structure of the RCMP. I believe it is essential that both the governance structure and the culture at the RCMP should be reviewed by a Task Force of qualified individuals.

Office of the Independent Investigator

This report benefited from the work of the professionals that came together to form the staff of the Office of the Independent Investigator. Jane Billings (Sr. ADM) and her team in Public Safety Canada were invaluable. Forensic investigative and technology support was provided by KPMG LLP. The KPMG LLP team was led by Vic Duret, supported by Ray Porter and Pam Johnson, among others. I appreciated the support of Davies Ward Phillips & Vineberg LLP, primarily through Carol Hansell, Lorne Morphy and Shelby Austin.

A Note to the Reader

I have adopted a number of drafting conventions in this report.

In the remainder of the report, regular members of the RCMP are referred to by rank, but we have used the abbreviated form of those ranks. Each officer is referred to as having the rank he or she had at the applicable time. The hierarchy of ranks and their short forms is set out in Appendix 1.

It would have been impossible to write this report without adopting the numerous acronyms used in daily RCMP parlance. In Appendix 2, I have included a glossary of these and other relevant terms. My terms of reference are set out in Appendix 3.

Chapter 1: The Facts Behind the Controversy

This chapter describes the main facts and circumstances on which I have relied in arriving at the findings and recommendations in this report.

1.1 RCMP Pension and Insurance Plans

Members of the RCMP are entitled to benefits under the RCMP's pension and insurance plans. In order to assess management's response to the wrongdoing that was found to have occurred in connection with the administration of these plans, it is important to understand how the plans were administered and the basic facts relating to wrongdoing that was found to have occurred.

1.1.1 Pension Plan

The RCMP pension plan is a contributory-defined benefit plan sponsored by the Government of Canada. Contributions are made both by members and by the government (in its capacity as employer). The RCMP pension plan is governed by the RCMP Superannuation Act.

Prior to April 2000, the obligation to make pension payments to retired members of the RCMP was simply a general obligation of the Government of Canada. As a result of Bill C-78 (pension omnibus legislation), RCMP pension activity for plan participants prior to April 2000 was recorded in an account with the federal government referred to as the "Superannuation Account". Since April 2000, contributions (net of expenses and benefits) are transferred to the Public Sector Pension Investment Board. PSP Investments is now responsible for investing those funds in the financial markets. Accordingly, since 2000, the RCMP pension fund has been comprised of two parts - the Superannuation Account (which had a balance of approximately

\$11.6 billion on March 31, 2007) and the pension fund managed by PSP Investments (which held net assets relating to the RCMP of approximately \$2.5 billion on March 31, 2007). The wrongdoing found in the administration of the RCMP pension and insurance plans has nothing at all to do with the management of the Superannuation Account or the pension fund being invested by PSP Investments.

The RCMP Superannuation Act establishes a Pension Advisory Committee charged with the responsibility for reviewing certain matters and making recommendations to the Minister under that Act.

1.1.2 Insurance Plans

The various insurance plans sponsored by the RCMP had a balance of about \$84 million at the end of 2006. A private sector insurance underwriter invests the premiums and pays the claims. The underwriter is paid a flat rate per claim and a percentage of the overall premiums.

The RCMP Insurance Committee reviews the design and administration of the insurance plans.

1.1.3 Administration of Pension and Insurance Plans

Although the RCMP is not responsible for managing the assets of the pension and insurance funds, it is responsible for the administration of the plans. Administration includes maintenance of contributors' databases as well as collection of premiums and preparation of reports. The costs attributed to the administration of the

pension and insurance plans have averaged \$8.2 million and \$0.6 million respectively per year over the last five years. The administration of these plans is the responsibility of the National Compensation Policy Centre (NCPC) within the Human Resources Branch of the RCMP.

At the time that changes to the RCMP pension fund were being implemented (as a result of Bill C-78), the RCMP also began to modernize the administration of the pension and insurance plans. The Director of the NCPC, Dominic Crupi, was responsible for managing the various projects undertaken to effect this modernization, including outsourcing the pension administration. At the same time, the RCMP began to consider outsourcing the administration of its insurance plans, an initiative which also fell under Mr. Crupi's authority. The misallocation of pension plan assets, nepotism and contract splitting that have been referred to in various reports all relate to activities in the NCPC and, for the most part, to the projects overseen by Mr. Crupi.

1.1.4 Improprieties in the Administration of the Plans

Allegations of mismanagement and misconduct within the NCPC were investigated by the RCMP's internal audit group, the OPS and the RCMP's Code of Conduct investigators. The Auditor General's report which considers these earlier investigations provides a succinct description of what happened.

Two of the Auditor General's most significant findings involved Mr. Crupi's conduct. The Auditor General found that friends and relatives of Mr. Crupi (and certain other employees) had been hired to work on correcting data in the pension database. Most of the staff were hired as

summer students, outside of the appropriate processes and at higher than normal rates of pay. The Auditor General also found that Mr. Crupi had established consulting contracts valued at over \$20 million, overriding controls to avoid competitions for the contracts. These contracts resulted in some work of questionable value being performed, and excessive fees for administrative services of little or no value being charged to the pension plan.

In addition, the Auditor General found that over \$3.1 million had been charged to the pension plan to pay for RCMP human resource projects that should have been paid for by RCMP appropriations funding. This had the effect of relieving budget pressure on managers responsible for these projects.

The RCMP persuaded the insurance carrier to subcontract work to a second firm to administer insurance plans on behalf of the RCMP, thereby avoiding a competitive process for a \$4.6 million contract.

Finally, there were irregularities in the process for contracting out the administration of the pension plan. The outsourcing decision was not based on an adequate business case.

The actions taken by RCMP management in response to these findings are discussed in Chapter 5.

I note that, in the course of trying to sort out certain of the transfers made between the insurance plans and the pension plan, a question arose as to whether the RCMP has the statutory authority to administer its own insurance plans (and what administrative expenditures may be charged to the plans). As noted in Chapter 5, the RCMP and Treasury Board Secretariat (TBS) are currently examining this issue.

1.2 Management of the Human Resources Function (2000 – June 2003)

The overall responsibility for the administration of the pension and insurance plans fell under the Chief Human Resource Officer (CHRO), Jim Ewanovich. When Mr. Ewanovich won the competition to become CHRO in 2000, he became the first civilian to head up the Human Resources Branch. He was classified at the executive level as a temporary civilian employee for the purposes of the RCMP Act and was engaged for a four-year term.

Mr. Ewanovich's management style has been a significant theme throughout the interviews we conducted in connection with this report. Prior to disclosing their concerns about improprieties in the pension plan to Commr Zaccardelli (discussed in more detail in Section 1.3) both S/Sgt Ron Lewis and C/Supt Macaulay had been discussing with various members of management their respective concerns about Mr. Ewanovich's management of the Human Resources Branch.

In his capacity as Staff Relations Representative (SSR) for Headquarters, S/Sgt Lewis had received complaints about a number of questionable activities in the human resources area and, in particular, about Mr. Ewanovich's treatment of people. In 2001, S/Sgt Lewis delivered a memo to Mr. Ewanovich advising him of the concerns being raised about him. Mr. Ewanovich did not respond substantively to S/Sgt Lewis's memo, but advised him by e-mail that he (Ewanovich) had forwarded this memo to Commr Zaccardelli (Mr. Ewanovich's direct supervisor). With no other response from Mr. Ewanovich on these issues over a six-month period, S/Sgt Lewis raised them (as well as certain other issues) with Commr Zaccardelli in March

2002. S/Sgt Lewis believed at the time that Commr Zaccardelli had undertaken to address the issues relating to Mr. Ewanovich which he had brought to his attention.

When S/Sgt Lewis and Commr Zaccardelli met again in June 2002, it became apparent that Commr Zaccardelli had taken no action with respect to Mr. Ewanovich's conduct and that he did not intend to take any action. On May 28, 2003, when S/Sgt Lewis met with Commr Zaccardelli to discuss Mr. Ewanovich again, he had become aware of other issues in the human resources area, including certain of the issues relating to the pension plan. He added these issues to the concerns about Mr. Ewanovich which S/Sgt discussed with Commr Zaccardelli that day.

In January 2002, C/Supt Macaulay became Director General of Organizational Renewal and Efficiency, reporting to Mr. Ewanovich. Within months, C/Supt Macaulay had also become concerned about Mr. Ewanovich's management of the human resources area and had begun to discuss his concerns with others. His concerns came to a head in June 2003, when he was briefed by Denise Revine about the irregularities she was finding in the administration of the pension plan. Ms. Revine was a public servant in human resources with 33 years experience. She reported directly to C/Supt Macaulay.

1.3 Commissioner Zaccardelli is Advised of the Problem (June 2003)

1.3.1 Denise Revine Discovers Irregularities

In early 2003, a decision was made by management of the Human Resources Branch to undertake an A-Base Review for the Human Resources function of the RCMP (an A-Base Review refers to an exercise to review, re-justify and/or reallocate the core

ongoing funding of an organization). This decision resulted from concern about the adequacy of resources in the Human Resources Branch following government-wide budget cuts in the last half of the 1990s. Commr Zaccardelli himself had expressed concern about whether the Human Resources Branch was using the resources available to it to maximum effectiveness. He advised the HR management team that any request for additional funding must be accompanied by a very sound business case that would have to compete with numerous other business cases.

Ms. Revine was charged with responsibility for the A-Base Review. In the course of her work, she discovered a number of issues that caused her concern. She felt that monies belonging to the pension plan were being applied to uses that were at best peripheral to the administration of the pension plan. She also observed instances of contract splitting and inappropriate hiring practices. Ms. Revine shared her concerns with her direct supervisor, C/Supt Macaulay, in early June 2003. C/Supt Macaulay advised Ethics Advisor, A/Commr John Spice, of these emerging concerns several days later. A/Commr Spice in turn discussed the matter with other senior officers, including A/Commr Barb George. Matters were taken out of C/Supt Macaulay's hands when A/Commr George insisted that C/Supt Macaulay come forward to the Commissioner.

Some speculate that C/Supt Macaulay's reluctance to report these matters to Commr Zaccardelli stemmed from his concern that his career would be adversely affected if he were openly critical of his direct supervisor, Mr. Ewanovich. Others, including C/Supt Macaulay, say that he was simply not ready to come forward because he did not yet have enough information to present to the Commissioner. He had only four pages of

preliminary notes prepared by Ms. Revine, which Ms. Revine cautioned should not be given to anyone because the analysis was incomplete. I have concluded that the reasons for C/Supt Macaulay's reluctance are not relevant for our purpose.

On June 17, 2003, C/Supt Macaulay and A/Commr George went to Commr Zaccardelli's office. C/Supt Macaulay laid out the concerns with the assistance of Ms. Revine's notes. Commr Zaccardelli insisted that C/Supt Macaulay leave the notes with him.

1.3.2 Commissioner's Reaction to Chief Superintendent Macaulay's Disclosure

Commr Zaccardelli was very unhappy with C/Supt Macaulay at the conclusion of this meeting. Commr Zaccardelli has told us that this was because he believed that C/Supt Macaulay had been aware of the pension plan issues for a year and a half before he (apparently reluctantly) came forward. Commr Zaccardelli concluded that this was a serious error in judgment on C/Supt Macaulay's part and that C/Supt Macaulay should be transferred out of Headquarters as a result. C/Supt Macaulay told us that he had no knowledge of wrongdoing in the pension plan administration prior to his meeting with Ms. Revine in early June. He assured us that he did not tell (and could not have told) Commr Zaccardelli that he had had knowledge of the pension matters for a year and a half. I have heard nothing that would cause me to disbelieve C/Supt Macaulay.

What is important here is how quickly Commr Zaccardelli was prepared to cut a swath through the career of an officer who was highly regarded on the basis of a single meeting with that officer. Commr Zaccardelli did no additional diligence and

consulted with no other members of the Senior Executive Committee (SEC). He did not even discuss his decision with C/Supt Macaulay before he gave the transfer order. C/Supt Macaulay's transfer to the Department of National Defence (DND) was a punishment transfer and very unfair to him. The unfairness of this transfer sent a message throughout the organisation that one brings bad news to the Commissioner at one's peril. I discuss C/Supt Macaulay's treatment in more detail in Chapter 3.

1.4 Internal Audit (June 17 – October 29, 2003)

1.4.1 Commissioner's Request

By June 17, 2003, Commr Zaccardelli had received reports of improprieties in the administration of the pension plan from two sources – S/Sgt Lewis and C/Supt Macaulay, both of whom had received information separately from Ms. Revine. There is nothing to suggest that S/Sgt Lewis and C/Supt Macaulay had spoken to each other about this matter. Later on the same day, Commr Zaccardelli wrote to Mr. Gauvin, directing him to commence an internal audit.

1.4.2 Purpose and Conduct of the Audit

Commr Zaccardelli instructed Mr. Gauvin to have RCMP internal audit conduct an audit of three matters: (i) the use of pension funds for purposes other than the administration of the pension and insurance plans; (ii) retention of consultants at excessive remuneration and hiring children of the consultants; and (iii) family members of the CHRO hired and their salaries paid out of the pension plan. The internal audit group framed its mandate as ascertaining whether the administrative activities of the RCMP pension plan were carried out in accordance

with relevant government and RCMP policies, regulations and agreements. The audit was intended to review financial transactions during the 2001, 2002 and 2003 fiscal years.

The internal audit was brought to a conclusion based on a review of only the 2003 fiscal year because the internal audit group had concluded it had enough evidence of serious issues that needed to be addressed by management on an urgent basis. The internal audit group did not feel that additional work would change its conclusions and it wished to put the results into management's hands to allow them to take immediate action.

Over the four-month period in which the internal audit was underway, Director General, Internal Audit, Brian Aiken reported regularly to Commr Zaccardelli and Mr. Gauvin on the progress of the audit.

On October 29, 2003, the Senior Management Team (SMT) was meeting at the Château Cartier in Aylmer, Quebec. Mr. Aiken attended and briefed Commr Zaccardelli privately on the findings of the internal audit. In addition, Mr. Aiken advised Commr Zaccardelli of his concerns with Mr. Ewanovich's attitude to the audit findings. Mr. Aiken had discussed the results with Mr. Ewanovich and had found his response dismissive. As a result, Mr. Aiken told Commr Zaccardelli that he felt that the "tone at the top" reflected in Mr. Ewanovich's comments was unacceptable and recommended that Commr Zaccardelli take action.

Shortly after his meeting with Commr Zaccardelli discussed above, Mr. Aiken advised both the TBS and the Office of the Auditor General of the results of the audit.

1.5 Response to the Findings of the Internal Audit (October 2003)

1.5.1 Jim Ewanovich

Following his briefing by Mr. Aiken, Commr Zaccardelli convened a meeting of SEC (all of the members of SEC were present at the Château Cartier for the SMT meetings). He advised SEC of the findings of the internal audit and, as a result, that Mr. Ewanovich would be stepping down. In addition, he advised SEC that he had appointed A/Commr George to replace Mr. Ewanovich as head of Human Resources.

Mr. Ewanovich's separation arrangements with the RCMP allowed his employment to continue until April 2, 2004, notwithstanding the RCMP's position, the information revealed in the internal audit report justified termination of employment for cause without notice pursuant to the provisions of his employment as a temporary civilian employee.

1.5.2 Dominic Crupi

Commr Zaccardelli instructed A/Commr George to relieve Mr. Crupi of his duties. This was done on November 23, 2003. The combination of various leave entitlements allowed him to remain with the RCMP until he ultimately resigned in June 2005. It appears that in early November the RCMP was assisting Mr. Crupi in seeking employment with another government department.

1.5.3 Management Action Plan

A detailed management plan was prepared in response to findings of the internal audit. A/Commr George, as the new CHRO, was tasked with implementation of this plan. A follow-up audit completed in July 2004

indicated that the management plan had been appropriately implemented.

A new control framework was adapted which included measures that ensures only appropriate expenses are charged to the pension plan and a rigorous contracting policy is followed when outside suppliers are used.

On November 26, 2003, A/Commr George approved a briefing note to the Solicitor General. The briefing note advised that the audit report had identified anomalies in the administration of the pension plan and that a review was underway to determine if additional steps were required as a result of the audit report.

1.6 From Internal Audit to Criminal Investigation (Oct 30, 2003 – March 8, 2004)

1.6.1 Dissatisfaction with Management Response

After Mr. Aiken briefed Commr Zaccardelli on the internal audit results in October 2003, pressure was mounting for further action from a number of sources. Senior management (primarily through A/Commr David Gork and A/Commr George), Ms. Revine, C/Supt Macaulay and S/Sgt Lewis were all taking steps to move matters forward. A/Commr George had been briefed on the results of the internal audit and, as head of the Human Resources Branch, was involved in implementing the management action plan responding to those results – including the termination of Mr. Ewanovich and Mr. Crupi. None of Ms. Revine, C/Supt Macaulay or S/Sgt Lewis had the report or the management action plan responding to the report. It is fair to say that, given their familiarity with the facts, they expected that the internal audit would lead to an immediate internal

investigation and a criminal investigation. All they saw was Mr. Ewanovich and Mr. Crupi being moved out gently – treatment that was more favourable than would be afforded to regular members found to have been engaged in similar misconduct.

I have described below the separate lines of activity that culminated in a meeting in the office of Deputy Commissioner Garry Loeppky on March 4, 2004. (See Section 1.7.5.) Once D/Commr Loeppky understood the issues, he knew Commr Zaccardelli would have to take action.

*1.6.2 Staff Sergeant Lewis
Pushes On – Management
Responds*

On November 23, 2003, S/Sgt Lewis met with A/Commr George and advised her that, unless an investigation into the pension fund matters was commenced, he would make the information he had about those matters public. A/Commr George agreed with S/Sgt Lewis's concerns and undertook to raise the matter with the Commissioner. She felt so strongly that an investigation was required, that she resolved to leave the Force if Commr Zaccardelli was not prepared to start an investigation.

Shortly after that meeting, A/Commr George advised S/Sgt Lewis that she had met with Commr Zaccardelli and obtained his direction to start an investigation. She asked S/Sgt Lewis to prepare the formal complaint. During our interview, Commr Zaccardelli did not recall that discussion with A/Commr George, but in my view, nothing turns on that. I think it is quite unlikely that A/Commr George would begin to implement a criminal investigation in this matter other than at Commr Zaccardelli's direction. I note that Commr Zaccardelli did ultimately concur (a number of months later

at the urging of others) that the criminal investigation should move forward.

Over the 2003 Christmas period, S/Sgt Lewis prepared the formal complaint as requested by A/Commr George and provided it to her on January 5, 2004. It was accompanied by a 16-page report prepared by Ms. Revine, setting out the facts and circumstances that S/Sgt Lewis believed called for an investigation. He advised A/Commr George that he believed that there had been violations of the RCMP Act and the Public Service Staff Relations (PSSR) Act and that there was a high probability of violations of the Criminal Code and other federal statutes. S/Sgt Lewis's memo concluded as follows:

As an organization, we are expected to fully investigate wrongdoings by our employees. However, there are two overriding factors which highlight the necessity to do so with due diligence and clarity. Firstly, the RCMP is the authority which is expected to carry out this role for other federal government departments and throughout the rest of Canadian society. If we loose [sic] our credibility we loose [sic] our moral authority. Secondly, the MVV of the RCMP is the primary guiding principle for how its employees conduct business. That guiding principle has been seriously damaged. Many employees, and especially the senior managers, are dumbfounded how this behaviour has been allowed to happen with open knowledge at all levels of the RCMP. We now have a credibility gap which needs to be bridged. Without a full and transparent investigation with appropriate corrective action, these behaviours will be seen as condoned and even rewarded. The probability of employees and managers stepping forward to expose wrongdoings in

the workplace is very low if they expect to be punished or ignored.

We have a serious crisis to resolve.

[Emphasis part of original e-mail.]

In February 2004, S/Sgt Lewis wrote to the President of the Treasury Board, the Minister responsible for the RCMP and to the Auditor General of Canada with respect to the pension plan matters. In this letter, he stated that Commr Zaccardelli had failed "to meet his obligations under the RCMP Act and as our leader, in relation to serious accusations of wrongdoing by senior managers...". To my knowledge, S/Sgt Lewis did not receive a reply to this letter.

1.6.3 Chief Superintendent Macaulay's Activities

C/Supt Macaulay was unhappy about being banished to DND and even unhappier about what he saw as woefully inadequate management responses to the concerns he had brought forward to Commr Zaccardelli. Finally, in March 2004, he went to visit A/Commr Tim Killam, whom he knew and trusted. He shared with him his concerns and provided him with documentation to support those concerns. A/Commr Killam recognized the seriousness of the issues raised by C/Supt Macaulay and went immediately to his own superior, D/Commr Loeppky, confident that he would deal appropriately with the issues.

1.6.4 Denise Revine's Activities

Ms. Revine pressed for a copy of the internal audit report in October 2003, but was advised by Internal Audit that, because it was still in draft form, it could not be provided to her. She continued to raise questions with various members of management. A/Commr Spice responded to an e-mail Ms. Revine sent to him as follows:

First and foremost, I want to thank you for the interest that you've taken in this matter. It takes a great deal of courage and strength of conviction to persevere with something as complex and emotionally charged as this. I haven't seen the audit report but I know that the Commissioner continues to be briefed on the matter.

I believe that you, and others, have done your due diligence and it is now on to another stage. I want to thank you for taking the steps that you did and for having the stick-to-itiveness. It is now time to let those seized with the information to carry it through.

Ms. Revine also supported others who were pushing for an investigation. As noted above, she prepared a 16-page memorandum for S/Sgt Lewis to append to the formal complaint he drafted at A/Commr George's request.

1.6.5 Moving Towards the Criminal Investigation

On February 18, 2004, six weeks after receiving S/Sgt Lewis's complaint, including Ms. Revine's summary, A/Commr George instructed A/Commr Gork to review the complaint against the results of the internal audit and to provide his recommendations to her. Within a week, A/Commr Gork returned recommending a criminal and internal investigation be commenced immediately. The same day, A/Commr George instructed A/Commr Gork to commence that investigation. A/Commr Gork then met with two senior "A" Division officers and discussed possible conflicts of interest and the possibility of having the Ontario Provincial Police (OPP) conduct the investigation, rather than having the RCMP conduct the investigation itself. One of the "A" Division officers made notes of this

discussion which included the following passage:

I suggested that the RCMP would have difficulty demonstrating independence and impartiality in conducting any review or criminal investigation and that an outside police agency such as the OPP should be responsible for conducting any criminal investigation into this matter.

The decision about which outside police agency should conduct the investigation was ultimately made by D/Commr Loeppky several weeks later.

1.6.6 Deputy Commissioner Loeppky is Briefed

On March 4, 2004, A/Commr Killam met with D/Commr Loeppky to lay out the concerns relayed to him by C/Supt Macaulay. A/Commr Gork (himself in the process of commencing a criminal investigation based on the complaint prepared by S/Sgt Lewis and Ms. Revine) was also at that meeting. D/Commr Loeppky understood the significance of what A/Commr Killam and A/Commr Gork were telling him. He spoke to Commr Zaccardelli about the issue shortly thereafter and obtained Commr Zaccardelli's concurrence to ask the OPS (rather than the OPP) to open a criminal investigation. D/Commr Loeppky advised us that it was his recommendation to use the OPS as they were local and had the necessary expertise based on what D/Commr Loeppky knew at the time.

1.7 OPS Investigation (March 8, 2004 – June 2005)

1.7.1 Investigation Commences

D/Commr Loeppky called Chief Vince Bevan of the OPS on March 8, 2004 and

asked that the OPS conduct the investigation. A/Commr Gork was assigned to liaise with the OPS and provide it with whatever resources were required. There are several aspects of the OPS investigation that are relevant to this report. I have already described the circumstances under which the criminal investigation was initiated and will comment on that further in Chapter 2. The other important issue is the independence of the OPS investigation from the RCMP. My views on the significance of these factors are also set out in Chapter 2.

I also note that once the OPS investigation began, the RCMP did not pursue a simultaneous internal investigation as A/Commr Gork had recommended earlier.

1.7.2 Results of the OPS Investigation

The OPS report confirmed the findings of the internal audit and identified a number of additional instances of wrongdoing. However, upon reviewing the final briefings from the OPS in mid-June 2005, the Crown Attorney concluded that there was no reasonable prospect of conviction for this, or any other Criminal Code offence. In Chapter 2, I recommend that the OPP be asked to review the OPS investigation because of my concerns with the independence of that investigation. For that reason, I do not discuss the OPS report in any further detail.

Chief Bevan of the OPS delivered a summary report of the investigation to Commr Zaccardelli on June 24, 2005.

1.7.3 Sergeant Frizzell

Sgt Frizzell was an RCMP officer stationed at Headquarters who was assigned to assist in the OPS investigation. In mid-June 2005, with the investigation concluded, Insp Paul

Roy, the lead OPS investigator, left Sgt Frizzell to conclude his work on the file from an administrative perspective. Sgt Frizzell had some remaining concerns about funds being moved from the insurance plans and continued to pursue this matter.

On June 20, 2005, two Superintendents delivered a written order to Sgt Frizzell. The order notes that Sgt Frizzell had been previously advised by Insp Roy to desist any and all investigative activities related to the OPS investigation but that he had continued to conduct further inquiries for which he had no mandate or authority. Sgt Frizzell was ordered to cease immediately any investigative activity, to immediately complete the administrative work related to the OPS investigation and to report to his new position within three days.

It seems to me that Sgt Frizzell was pursuing legitimate issues. The fact that he was served with a written order, which I understand in itself to be extremely rare, by two senior ranking RCMP officers is troubling. These actions would in all likelihood suggests to other members that Sgt Frizzell was involved in some significant inappropriate activities. I have seen nothing to suggest that this was the case. In Section 3, I conclude that Sgt Frizzell was treated unfairly and make recommendations for rectification.

1.7.4 Assistant Commissioner Gork Briefs SEC

On June 27, 2005, A/Commr Gork briefed SEC on the OPS investigation. He was critical of the outcome of the criminal investigation and recommended the commencement of a number of internal investigations. He also suggested that certain individuals who had played a role in bringing the improprieties to light should be commended for their actions.

Commr Zaccardelli did not attend this meeting. It was, however, made known to A/Commr Gork afterwards, that Commr Zaccardelli had heard about his presentation and was quite annoyed with A/Commr Gork. Commr Zaccardelli advised us in one of our interviews with him that he felt A/Commr Gork had been unprofessional in commenting during his presentation that he thought criminal charges should have been laid.

A/Commr Gork understood the risk he had taken in making the comments he did in his SEC presentation. In an e-mail sent by him shortly after he was advised of Commr Zaccardelli's reaction to his presentation, he said:

I told Barb George a year and a half ago that this would cost me my job. Now they are not going to fire me, but if they could they would. What they wanted was for me to say, everything is fine, and everything is looked after. It isn't. They did not want to hear that so it is now in their court to deal with. I even got a call from Barb late one evening to talk about how pissed the Commish was. I told her to give him a message for me, at first she balked, but then she said she would...

The message that A/Commr Gork wanted delivered to Commr Zaccardelli was:

- 1) I am sorry he did not like it
- 2) If I were to do it again I would do it exactly the same way
- 3) I will never be back to the HQ bldg again, and I will mail in my [retirement papers] to coincide with the spring of 2008.

In his interview with us, A/Commr Gork advised of his decision to retire early – in July 2007.

1.8 Insurance Plan Matters

During the course of the OPS investigation it became apparent that funds had been transferred from the pension plan to the insurance plan. This led the OPS to investigate matters surrounding the administration and outsourcing of the insurance plan. Shortly after RCMP management became aware of issues concerning the insurance plan, another internal audit was conducted. The internal audit highlighted a number of serious weaknesses in process and governance.

1.9 Internal Investigations

Shortly after the criminal investigation was complete, the decision was made to consider whether internal investigations were required.

A first step in any internal investigation at the RCMP is the appointment of the "Appropriate Officer". Only an Appropriate Officer has the authority to make a decision to initiate formal disciplinary action. It is also the knowledge of the Appropriate Officer that is relevant to the commencement of the one-year limitation period within which a formal disciplinary hearing must be commenced in accordance with the RCMP Act.

D/Commr Gerry Braun from the North West Region was appointed as the Appropriate Officer in respect of that investigation in order to provide some distance from Ottawa. Mr. Brian Radford was appointed as the Appropriate Officer's representative, tasked with the review of the criminal investigation in order to determine which members were involved, identify possible contraventions of the Code of Conduct and set out the mandate for investigators who would be conducting internal investigations under the authority of the RCMP Act.

On September 10, 2005, Mr. Radford delivered his report to D/Commr Braun, recommending that Code of Conduct investigations be initiated against three senior RCMP members. A month later, D/Commr Braun notified A/Commr George that he agreed with this conclusion and that Code of Conduct investigations should be commenced.

By November 18, 2005, D/Commr Braun had ordered internal investigations to be led by A/Commr Garry Bass. On January 24, 2006, D/Commr Braun ordered a further Code of Conduct investigation regarding a fourth senior RCMP member.

When D/Commr Braun retired on March 31, 2006, the task ultimately fell to his successor, D/Commr William Sweeney, to finalize the internal investigations. D/Commr Sweeney received the file on May 19, 2006 and provided his recommendations to Commr Zaccardelli on July 20, 2006. D/Commr Sweeney advised that, in early discussions with legal counsel, it was apparent to him that the applicable limitation periods had expired even before he was appointed. While D/Commr Sweeney concluded that breaches of the Code of Conduct had been committed, he also concluded he had no authority to initiate disciplinary action because of the expiry of the limitation period. D/Commr Sweeney's report is nevertheless powerful:

I can best summarize my assessment of this case as being troubling and disconcerting. I am convinced that senior Officers within our Force failed to abide by our collective high ethical aspirations and, by virtue of their conduct, failed us all.

1.10 Auditor General's Report

Following the completion of the criminal investigation, the Auditor General examined whether the RCMP had responded adequately to the findings of the internal audit and the criminal investigation, among other things. Her November 2006 report concluded that most of the corrective action required by the internal audit had been taken, but that some matters remained outstanding. I address this in more detail in Chapter 5.

1.11 Public Accounts Committee

Reports of the Auditor General are automatically referred to the Public Accounts Committee, a Standing Committee of the House of Commons. In anticipation of the hearings of this Committee on the Auditor General's report on the pension and insurance fund matters, S/Sgt Lewis, Ms. Revine and C/Supt Macaulay provided members of that Committee with information to guide them in their questioning of the witnesses that appeared before them. Ultimately, they each appeared before the Public Accounts Committee. While these hearings were underway, I was appointed as the Independent Investigator.

Chapter 2: Assessment of Management Response

Was the RCMP's assessment of allegations of mismanagement of the RCMP pension and insurance plans conducted in an appropriate and timely manner?

2.1 Why This Question is Important

This question goes to the core of my mandate. The question at issue here is whether management reacted appropriately when the allegations in question were brought to their.

2.2 Overview

In this part of the report, I consider the actions taken after the allegations reached Commr Zaccardelli in May and June 2003.

I have considered each phase of the RCMP assessment of the pension and insurance plans allegations from two perspectives. First, whether the decision to undertake a particular course of action (and not some other course of action) was appropriate and whether it was taken in a timely manner. Second, whether each process was completed in an appropriate and timely manner.

The facts and circumstances underlying the analysis in this part of the report are set out in Chapter 1. I have repeated some of the facts here for context, but in general refer the reader to Chapter 1 for details.

I would like to note at this point that one of the themes we heard frequently was that no money went into anyone's pockets, that this was largely just a matter of expenses being misallocated. I disagree. Debating whether the improprieties put the current and future pensioners at risk, or whether it simply enhanced the obligation of the Government of Canada when it comes time to make good on the defined benefit obligations to those pensioners, misses the point. Money that

did not belong to the RCMP was being taken from an account that was managed by (but did not belong to) the RCMP. In my mind, this is very serious business.

I note that the Auditor General's report of November 2006 indicates that only \$270,000 of the \$1.3 million of unnecessary and wasteful expenditures charged to the pension and insurance plans were reimbursed. I understand all but \$205,000 has been repaid to date. I am struck by the length of time it took for the RCMP to make these payments.

2.3 Internal Audit

2.3.1 Was the Decision Appropriate?

Commr Zaccardelli met with S/Sgt Lewis on May 28, 2003 and heard, among other things, about allegations of mismanagement of the pension plan. On June 17, 2003, he met with C/Supt Macaulay and A/Commr George and heard in more detail about concerns about mismanagement of the pension plan that were emerging from the work being done by Ms. Revine. The same day, Commr Zaccardelli sent a letter to Mr. Gauvin advising him of rumours circulating in Headquarters concerning three matters and asking that Mr. Gauvin have the RCMP internal audit group conduct an audit of them.

Was the commencement of an internal audit an appropriate response by Commr Zaccardelli to the information with which he had been presented?

I recognize that if Commr Zaccardelli had sufficient, reliable information for breach of duty or criminal conduct, he could immediately have commenced an internal Code of Conduct investigation or a criminal investigation. However, both can be disruptive to the work of the Force and potentially damaging to the people targeted, whatever the outcome. An internal audit could be seen as a lower key method of uncovering further facts on which a more informed decision could be taken on whether one or more investigations were warranted. Whether enough evidence had been presented to the Commissioner to warrant an internal or criminal investigation was a judgment call.

Although in hindsight it would have been far better if Commr Zaccardelli had ordered one or more immediate investigations, either alone or in conjunction with the internal audit, that is not the course he chose. On the basis of the information known by him in June 2003, I cannot conclude that his decision was wrong.

I note that a great deal has been made about the fact that S/Sgt Lewis laid a complaint on June 5, 2004 with "A" Division, causing a criminal investigation on the pension plan allegations to be commenced. Commr Zaccardelli subsequently advised "A" Division not to proceed with that investigation because he had commenced an internal audit. My only comment on the debate that emerged through the Public Accounts Committee with respect to this chain of events is to note that nothing turns on the resolution of that controversy. As I have noted, I believe that it was appropriate for Commr Zaccardelli to commence an internal audit rather than a criminal (or internal) investigation in June 2003. The decision about how to proceed was his. Whether he asked S/Sgt Lewis to have a criminal investigation started and

subsequently ordered that it not proceed, or whether he did not make that request of S/Sgt Lewis, but ordered that the investigation not proceed once he became aware of it, is not important. Either would have been within his authority.

2.3.2 Was the Decision Timely?

Commr Zaccardelli ordered the internal audit on the day he received the information from C/Supt Macaulay and within three weeks of first learning of potential improprieties from S/Sgt Lewis. While the matters at issue were serious, I believe requesting an audit within three weeks of first becoming aware of the problem was sufficiently timely. The commencement of an internal audit reflects a recognition that the allegations being made were serious and needed to be rigorously reviewed by a group of professionals trained to evaluate financial transactions against established regulations and policies.

2.3.3 Was the Process Appropriate and Timely?

It is worth noting here that the internal audit group of the RCMP is highly regarded, including by the Office of the Auditor General. The scope of internal audit's mandate was sufficiently broad to respond to the pension plan allegations. I have seen no evidence that management in any way interfered in the internal audit process. The work of the internal audit group was also performed in a timely fashion, with the report on the findings for the first year within its mandate delivered to Commr Zaccardelli four months after he requested the audit.

2.4 Criminal Investigation

A criminal investigation was commenced when D/Commr Loeppky contacted the OPS

on March 8, 2004. The project name given to the investigation was "Project Probity". Interestingly, this name was taken from a speech given by Commr Zaccardelli in Hong Kong on January 22, 2003. Among other things, his speech dealt with the importance of "probity" (which Commr Zaccardelli defined as honesty and integrity) in organizations responsible for law enforcement.

In this section, I consider whether the criminal investigation was the appropriate course of action and commenced within an appropriate time frame.

2.4.1 Was the Decision Appropriate?

Commr Zaccardelli ordered the internal audit to determine whether the allegations relayed to him by S/Sgt Lewis and C/Supt Macaulay were valid. Indeed, when Commr Zaccardelli advised S/Sgt Lewis in June 2003 that he was not proceeding with a criminal investigation, he also told him that if the audit supported the allegations, a Code of Conduct or criminal investigation would be commenced. Thus the internal audit was but the first step in a possible sequence.

Commr Zaccardelli knew, by October 29, 2003 at the latest, that the internal audit had uncovered serious improprieties in the administration of the pension plan. Indeed Mr. Aiken stopped the audit after examining the first of three years so that he could immediately bring what he had uncovered to management's attention. Commr Zaccardelli himself recognized the seriousness of the audit findings; upon receiving Mr. Aiken's briefing on October 29, 2003, he removed Mr. Ewanovich on the spot from his position.

What Commr Zaccardelli did not do was follow through the sequence. There is no

evidence that he even turned his mind to either ordering a Code of Conduct or a criminal investigation after he learned of the results of the internal audit. Had he taken either of these logical steps with the dispatch with which he dealt with Mr. Ewanovich, this matter might have had a more positive ending.

Why would Commr Zaccardelli have failed to commence a criminal or internal investigation when all signs pointed to very serious misconduct within the RCMP?

Pride and commitment to the RCMP can be a double-edged sword. It is what has made the RCMP an internationally respected police force and a Canadian icon. It is also what leads its members – from Constables to the Commissioner – to resist exposure of weaknesses at the RCMP. Commr Zaccardelli told us that in his mind he had dealt with the issue fully and that nothing would come of further investigations. This was a serious error in judgment on Commr Zaccardelli's part. Commr Zaccardelli does not appear to have understood the message his lack of action would be sending.

Ultimately a criminal investigation was undertaken. As I discuss in the next section, it was neither commenced on a timely basis, nor was it independent.

2.4.2 Was the Criminal Investigation Timely?

It is clear that the findings of the internal audit group should have led Commr Zaccardelli to conclude that further investigation (whether criminal or internal) was appropriate. Both were possible. It is not the role of the internal auditors to determine whether their findings may constitute a breach of any statute, including the RCMP Act and the Financial Administration Act. That determination can

only be made by the Crown, based on information provided to it by appropriate police authorities.

In my view, it was not the findings of the internal audit report that prompted Commr Zaccardelli to ultimately commence the criminal investigation. Over the four months that the internal audit was being conducted, both Commr Zaccardelli and Mr. Gauvin were receiving regular briefings by Mr. Aiken on the progress of the audit. These briefings were appropriate, but should have led both senior executives to conclude that a criminal or internal investigation would be necessary. The latest possible date for a decision to have been made in a timely fashion to commence a criminal or internal investigation was October 29, 2003, the date on which Mr. Aiken briefed Commr Zaccardelli on the results of the internal audit report. I am not aware of any indication that either Commr Zaccardelli or Mr. Gauvin turned his mind to the need for a criminal or internal investigation as the internal audit results were emerging.

Why did Commr Zaccardelli ultimately order a criminal investigation? During the period between the conclusion of the work of the internal audit group and the commencement of the criminal investigation, S/Sgt Lewis, Ms. Revine and C/Supt Macaulay continued to escalate the matter as they feared no action would be taken. Ultimately, when Commr Zaccardelli was advised by his own D/Commr of Operations (D/Commr Loeppky) that a criminal investigation could not be avoided, he ordered that it go ahead.

2.4.3 Was the Criminal Investigation Conducted Appropriately?

Another major issue was the extent to which the OPS investigation was independent of

the RCMP. The Auditor General has already concluded that the OPS investigation lacked the appearance of independence. With a broader mandate and different resources, I am prepared to go beyond that and state that the OPS investigation was not independent. There are certainly those connected with the OPS investigation, including Insp Roy and Chief Bevan, who believe the investigation was run appropriately and independently of influence of the RCMP. I do not intend in any way to impugn the integrity of either of these individuals or the OPS and do not doubt that the work they did was uninfluenced by the factors that cause me concern. I also do not wish to impugn in any way the integrity of the RCMP members who worked on the investigation. I also believe police can investigate police if the appropriate independence is maintained. However, it is impossible for me to ignore a number of significant factors. I have described four of these factors below.

First, the OPS investigation was staffed almost entirely by members of the RCMP. I say this in full recognition that two of the individuals who have contributed to bringing these issues to light were themselves RCMP members seconded to the investigation. I have been impressed with the sincerity and the commitment of both Sgt Steve Walker and Sgt Frizzell (as they then were). Sgt Walker had nothing to gain from his continued involvement in this matter. Sgt Frizzell had a great deal to lose. That they both persevered is a reflection of their commitment to the RCMP's vision and values. However, it concerns me that members of the investigative team drawn from the RCMP were being asked to investigate their superiors who had the ability to influence their future careers. My concern is heightened when I see members of the investigative team being treated as RCMP employees by RCMP management,

not as police officers conducting an conducting an independent investigation.

Given the range of resources that the OPS ultimately needed from the RCMP, one wonders why the OPS would have been selected (rather than the OPP, whom D/Commr Loeppky had chosen several years before for another investigation). One also wonders why the OPS accepted the assignment if it did not have the resources necessary to carry out the investigation. It appears to me that neither D/Commr Loeppky nor Chief Bevan believed at the time that the investigation would acquire the scope and demand the resources that it actually did. It does not appear that adequate consideration was given to the impact on independence as the circumstances changed.

Second, the RCMP provided the office space for the investigation, in one of its own buildings, as well as all of the equipment and supplies. Because the investigation was being resourced through the RCMP, senior RCMP management approved two separate operational plans which outlined the nature of the criminal investigation and the names of some of the persons of interest.

Third, the "A" division file number for the project was the same number used for the original investigative file opened as a result of the S/Sgt Lewis complaint on June 5, 2003, and was scored as a fraud file, not an assistance to another police force file. The project used RCMP forms, and the entire investigative file was retained by the RCMP rather than the OPS.

Fourth, the relationship between the OPS and RCMP with respect to the investigation was set out in a memorandum of understanding which states that the OPS lead investigator was to report directly to A/Commr Gork. I am advised that this was

a typographical error. A/Commr Gork was assigned to be the liaison officer between the RCMP and the OPS. While his role was to be administrative, it is clear to me that A/Commr Gork did not fully appreciate many of the issues relating to ensuring independence of the OPS investigation. I say this in no way intending to impugn A/Commr Gork's integrity. I also note the RCMP had no policies for A/Commr Gork to follow in this circumstance.

On occasion, A/Commr Gork attended at the investigators' office during the investigation and was present for several meetings of the investigators, including when the forensic accountants made their presentation. The investigators discussed aspects of the investigation with A/Commr Gork on several occasions. He was also aware of the names of many of the persons of interest, and on at least one occasion had asked for the names of the persons to be interviewed in a particular section.

2.4.4 Recommendations

Does the fact that the OPS investigation was not independent of the RCMP mean that it was inadequate or otherwise flawed? Possibly, but not necessarily. Independence is a part of good process, but lack of independence does not necessarily mean that people have acted inappropriately. It is important to take a hard look at the OPS investigation for two reasons. First, if that investigation was flawed, it may be that some action - including an entirely new investigation - is necessary. Second, if the lack of independence did not taint the quality or outcome of the investigation, a cloud will nevertheless remain over the investigation until stakeholders are confident that the results were uninfluenced by the lack of independence. It is important that this matter be fully and properly investigated. I am therefore recommending

that the OPP review the OPS file. I am not recommending at this time that a new criminal investigation of these matters be commenced. That should be left for the OPP to decide after they have assessed the adequacy of the OPS investigation.

A piece of unfinished business arising from the criminal investigation is the appropriateness of certain activities surrounding the insurance plans and whether they have been fully analyzed. The OPP should specifically look at this area.

As I have noted elsewhere, much of the drama that has arisen with respect to the pension and insurance plan matters could have been avoided through greater transparency. Accordingly, I am recommending that as soon as the insurance plan issues are assessed, appropriate public disclosures be made.

2.4.5 Was the Criminal Investigation Done in a Timely Fashion?

It is difficult to comment on the time taken to conduct the criminal investigation. I have noted earlier that it appears in the beginning that the scope was underestimated. I also note that the investigation was extensive and significant resources were applied to it. I have seen nothing to indicate it was not pursued in a timely manner.

2.5 Internal Investigation

2.5.1 Was the Decision Appropriate?

The Crown concluded on June 16, 2005 that there were insufficient grounds for proceeding with Criminal Code charges. Once the Crown's conclusion had been conveyed to the RCMP, internal investigations were commenced to

determine whether there were any potential Code of Conduct violations. I believe that, given the information available to RCMP senior management at the time, this was the appropriate decision. No other alternative would have been viable or justifiable.

2.5.2 Was the Decision Timely?

On June 24, 2005, OPS Chief Bevan personally briefed the Commissioner on the results of the OPS investigation. Following that meeting, A/Commr Gork's briefing to SEC highlighted various matters, including his views regarding the need for internal reviews for possible RCMP Act violations. By July 8, 2005, Mr. Radford had been appointed the Appropriate Officer's Representative to review the OPS criminal investigation to identify any Code of Conduct matters. It would appear to me that this internal investigation process was undertaken in a timely manner following completion of the OPS investigation. I conclude in the next section of this Chapter, however, that internal investigations should have been commenced much sooner.

2.5.3 Was the Process Appropriate and Timely?

As noted in Section 1.9, the internal investigation process was commenced in early July 2005. The Appropriate Officer, D/Commr Sweeney, issued his report on July 20, 2006. From a disciplinary perspective, the findings in his report were moot because of defects in his appointment as Appropriate Officer. Those defects resulted from a lack of vigilance on the part of RCMP management in protecting the integrity of the internal review process. However, I am satisfied that this failure in process was a result of carelessness and did not reflect any intention to manipulate the process to help senior RCMP members avoid prosecution.

It is likely that the Appropriate Officer in place at that time could have commenced formal disciplinary action against several members. However, when the OPS investigation started, plans for a parallel internal investigation seem to have been deferred until the conclusion of the OPS investigation. This decision was an error in judgment and fatal to the ability of the RCMP to take action to hold members involved in the pension plan improprieties accountable.

It has been suggested that informal disciplinary action could have been taken, notwithstanding the expiry of the limitation period. I note, however, that the RCMP has a specific policy, the effect of which is to impose the same limitation period on informal disciplinary actions.

2.6 Insurance Plan Allegations

2.6.1 Overview

The allegations of improprieties in the administration of the insurance plan arose in a much different way than was the case for the pension plan. The RCMP internal auditor assigned to the OPS investigation (which at that point was focused on the pension matter) became aware of the interaction between the pension and insurance plans. This was brought to the attention of RCMP management in late 2004 and an internal audit was ordered, which was completed in May 2005.

The internal audit of the insurance plan concluded:

- an appropriate control framework for the management of the RCMP group life and disability plans is not in place to effectively support activities surrounding the plans

- contracting activities surrounding the RCMP group life and disability plans were not compliant with Treasury Board contracting policy
- expenses charged to the RCMP group life and disability insurance plans along with their funding were found to be inappropriate

Management developed a detailed management plan to address these issues, as well as the lack of transparency with the members of the RCMP.

During the period from December 2004 to June 2005, Sgt Frizzell continued his review of the insurance matter as part of the OPS investigation. In a meeting with Mr. Gauvin in March 2005, Sgt Frizzell understood Mr. Gauvin to say that "the RCMP was responsible for the administration of the plans and would be taking that responsibility back". Sgt Frizzell indicated that he understood this to mean that funds taken for administration from both the insurance and pension plans would be repaid by the RCMP from Treasury Board appropriations. Mr. Gauvin confirmed that this was his intention at the time as expressed at that meeting. However, Mr. Gauvin ultimately found that he was prevented from taking the action he had discussed with Sgt Frizzell because of legal issues relating to authorities and Treasury Board policy preventing him from doing this immediately. He therefore began a dialogue with TBS to resolve the issues. It was felt, however, that it was appropriate to immediately repay the monies paid by the pension plan to the insurance plans, and accordingly, A/Commr George sent a letter on March 16, 2005 asking Great West Life to repay \$540,000 from the insurance plans to the pension plan.

When Sgt Frizzell became aware of this letter in June 2005, he left a voicemail with

Rosalie Burton seeking clarification of the matter. Shortly thereafter he was served with a written order to desist.

It seems that Sgt Frizzell had not been advised of the issue relating to the insurance plan authority nor that management was attempting to deal with it.

2.7 Insurance Plan

2.7.1 Was the Decision Appropriate?

The matters related to the insurance plans were beginning to be raised in December 2004. On December 23, 2004, Commr Zaccardelli ordered the internal audit after receiving a recommendation from Mr. Gauvin and A/Commr George.

While there was a great deal of confusion around the issues at the time, there were no specific allegations of wrongdoing.

The decision by Commr Zaccardelli to conduct the insurance plans internal audit was appropriate given the information available to him at the time.

2.7.2 Was the Decision Timely?

Commr Zaccardelli ordered the internal audit into the insurance plans within weeks of learning of the emerging issues. The commencement of the audit was timely and reflects a recognition that the issues were serious and needed to be addressed.

2.7.3 Was the Process Appropriate and Timely?

I have noted earlier that the internal audit group of the RCMP is highly regarded. The scope of the internal audit mandate was sufficiently broad to respond to the concerns raised. The work was performed in a timely fashion with the audit being completed in

May 2005, within five months of being requested.

Management developed a detailed management plan to respond to the findings of the internal audit.

The process was both appropriate and timely.

2.7.4 Allegations

I note that Sgt Frizzell, and perhaps others, continue to have concerns about certain of the activities that took place in the administration of the insurance plans. I have recommended that the OPP consider these matters as part of the review of the OPS investigation.

Chapter 3: How the Complainants Were Treated

Were the members and employees involved in the reporting or reviewing of mismanagement treated fairly and in accordance with RCMP procedures and practices?

3.1 Why this Question Is Important

The treatment of the individuals involved in reporting and reviewing the pension and insurance plans improprieties is important from two perspectives.

First, it is important to encourage and protect those individuals who speak up about wrongdoing in an organization to which they belong. Every organization owes a special duty to those individuals - a duty that is accentuated when individuals act outside of their own self-interest in order to protect the organization. By the time the incidents which I am investigating had occurred, the Government of Canada and the RCMP had introduced policies to protect those who alerted management to possible wrongdoing in the workplace. For the individuals in question, these policies were ignored.

Second, but no less important, is the need to vindicate those who have been wrongfully criticized and whose health, careers and families have suffered in the process.

The three individual cases discussed in this chapter are stark examples of the result of management's missed cues and disregard for the sensibilities of the RCMP members. In Chapter 8, I make recommendations for a review of management practices. The treatment of whistleblowers is among the practices in urgent need of review.

3.2 Treatment of the Complainants in This Case

It is clear that several individuals who were instrumental in reporting and reviewing the

mismanagement of the RCMP pension and insurance plans were treated very unfairly. To the extent that they were treated in accordance with RCMP practices, I believe that those practices were managed in order to achieve a desired result.

Of particular concern are Ms. Revine and C/Supt Macaulay (who were instrumental in reporting the issues) and Sgt Frizzell (who was central to the investigation). In the sections below, I have set out the events within which their stories unfolded and offer recommendations for the remediation of their treatment.

These three individuals, as well as S/Sgt Lewis and S/Sgt Walker, have put a great deal of effort into this matter. I hope this report will now allow them to put this behind them and participate in rebuilding trust in management of the RCMP.

3.3 Denise Revine

3.3.1 Overview

The pension plan allegations came to light largely because Ms. Revine recognized the issues and brought them forward. The conclusions that she drew early on withstood the scrutiny of several other fact finding efforts (including this one). It is also interesting to note that unlike senior management, Ms. Revine seemed to have the trust of others who brought information forward to her. In some ways she became a conduit for a larger group.

It appears to me, based both on discussions with Ms. Revine in connection with this report and comments by others, that she was

sincere in her desire to bring the information she was amassing forward to allow senior management of the RCMP to correct the situation. As her confidence in senior management's commitment to this issue eroded, she increased her efforts to bring the issues to light. She may have been expecting results more quickly than would have been possible in any organization. She may also have been asking for information about the progress of various aspects of the process (the internal audit, for example) that would not typically be provided to those outside of the audit or investigative team. It is not difficult to understand the fact that she was anxious about, and frustrated, by the process. However understandable, her impatience with the process undoubtedly contributed to her estrangement from the RCMP as an organization and its resulting unwillingness to reach out to her. I say this not to justify the RCMP's treatment of Ms. Revine, but to try to understand it.

Ms. Revine's relationship with the RCMP began to deteriorate quickly in the one-year period after she first uncovered the pension plan issues. Her position was declared surplus and both her health and reputation suffered. While Ms. Revine continues to work full-time, her health has not allowed her to return to the workplace and her status with the RCMP remains uncertain. I have set out below my more specific findings with respect to Ms. Revine's treatment. In my view, the RCMP owes Ms. Revine a great debt of gratitude. I know her tenacity has come at the expense of times when her family needed her. I hope this report will become a part of the family record of the public recognition of her efforts.

3.3.2 Denise Revine's Position Is Declared Surplus

In February 2004, Ms. Revine learned for the first time, in an open meeting, that her

position was being eliminated in response to budget reductions. Ms. Revine's was not the only position eliminated. Although it appears that none of the cuts were communicated well, Ms. Revine was singled out for particularly humiliating treatment. In the course of the meeting it became clear that the box that represented her position was gone and that her name did not appear in the remaining boxes. Shortly thereafter, she received a formal letter advising her that the duties of her position were being discontinued and consequently she was being placed on surplus status.

I am satisfied that Ms. Revine was more than simply a victim of necessary corporate downsizing. Organizational changes were used to silence a person seen as a troublesome employee. We were told by Insp Doug Anthony of the Human Resources Branch that his later attempts to find an appropriate placement for Ms. Revine were met with the admonishment by Ms. Burton (to whom he reported), "No, don't touch her". Insp Anthony recalled this vividly because it made no sense to him and he received no explanation of Ms. Burton's comment.

In my view, the desire by certain members of senior management to move Ms. Revine out of the RCMP was satisfied by using the restructuring process in the Human Resources Branch to try to force her out of the organization.

3.3.3 Paid Sick Leave

After Ms. Revine's position was declared surplus, she continued in her position, but her work was being moved out from under her. For example, she was asked to stop working on the A-Base Review because the project was being shelved. Shortly thereafter, however, she was asked to brief someone else on this work and it was

subsequently carried forward by a consultant.

In July 2004, three months after receiving the letter declaring her position surplus and having continued on in a work environment that she was finding increasingly hostile, Ms. Revine was diagnosed with post-traumatic stress disorder and began paid sick leave that lasted a full year.

3.3.4 Working from Home

Once Ms. Revine had exhausted her accumulated paid sick leave, her doctor advised her that she was still not in a position to return to the work environment. Ms. Revine went to meet with A/Commr George, accompanied by S/Sgt Lewis. A number of options for her were discussed, but it was ultimately agreed that Ms. Revine could work from home – an arrangement that remains in place today. Ms. Revine has received positive assessments of her performance from her direct supervisor.

Through the period that Ms. Revine has been working at home, RCMP management has continually questioned the status of her health, notwithstanding consistent advice from Health Canada and a variety of doctors that she should not return to the work environment. One aspect of this process that is noteworthy is that Ms. Revine's health status was not being tracked by her direct supervisor, as would normally be the case. Instead, her status was being monitored by A/Commr George and Ms. Burton.

3.3.5 Recommendations

Ms. Revine is currently engaged in a mediation process to resolve her issues with the RCMP. I would hope that the conclusions I have reached in this report will be given significant consideration in reaching a resolution. Ms. Revine should be

honoured publicly by the RCMP for her important contribution to this process.

3.4 Chief Superintendent Macaulay

C/Supt Macaulay joined the RCMP in 1980 and rose rapidly through the ranks. He was promoted to C/Supt in 2002. C/Supt Macaulay has worked in various roles across the country and is a respected officer.

The facts surrounding C/Supt Macaulay are relatively straightforward. As I noted in Chapter 1, C/Supt Macaulay's transfer to DND was a punishment transfer and very unfair to him.

I note that C/Supt Macaulay served only seven months of his secondment to DND, returning to the RCMP in June 2005 to a position comparable to the one he had before he left. Although there is not, at this point, any demonstrable damage to C/Supt Macaulay's rank or responsibilities, it is not appropriate to simply dismiss the impact of his transfer to DND. The issue is not simply whether there is lasting impairment to his career. Being punished to the knowledge of one's peers, subordinates and superiors is a humiliating experience. People who speak out often pay a significant personal price in terms of their peace of mind, their professional, social and family relationships and their confidence in the future. This has certainly been the case for C/Supt Macaulay.

Finally, career advancement is never formulaic, even in a paramilitary organization. Particularly at the most senior ranks, interpersonal dynamics are critical. There is no point on speculating on the impact that C/Supt Macaulay's tenacity might have on his career. There should be a notation made on C/Supt Macaulay's service file as well as public recognition of the contribution he has made.

3.5 Sergeant Frizzell

3.5.1 Overview

It is ironic that Sgt Frizzell was treated so unfairly after he was thrust into the position of trying to protect the organization from itself. He had been deeply involved in the development of the RCMP's Mission, Vision and Values in 1996. His commitment to those concepts is palpable.

3.5.2 Treatment of Sergeant Frizzell

Sgt Frizzell joined the RCMP in 1990 and was promoted to S/Sgt in 2006 in his 16th year of service. I understand this to be a rapid rise in the ranks and that typically the S/Sgt rank is achieved after 24 years of service. Sgt Frizzell has won a number of commendations for his work with the Force.

As was the case with C/Supt Macaulay, the facts surrounding the RCMP's treatment of Sgt Frizzell are quite straightforward. I acknowledge the tension that has been relayed to me as existing between Sgt Frizzell and some other members of the investigative team. I understand that these issues related to his interview style and desire to follow-up on what he regarded as unfinished matters. As in many other professions, a quality that is lauded in some contexts can be criticized in others. There has been a great deal made (including by Ms. Burton) of how difficult members of the Human Resources branch found the process of being interviewed by members of the OPS team. I have no doubt that no one enjoyed the experience. However, I note that Ms. Burton has acknowledged that, notwithstanding her own comments about Sgt Frizzell's interview manner, she did not know which of her employees were being interviewed by the OPS team or who from the OPS team was conducting any given

interview. It is therefore not clear why so much of the angst surrounding the interview process is being laid at Sgt Frizzell's feet.

One of the most dramatic moments at the PAC hearings into this matter came when Sgt Frizzell was questioned about an allegedly abusive voicemail he had left for Ms. Burton. A/Commr George had described this voicemail to her management colleagues as being "harassing". At the Public Accounts Committee, Sgt Frizzell was able to produce a tape recording of that message at the Public Accounts Committee. In that recording, Sgt Frizzell was calm and measured, expressing concern for the integrity of the investigation and the continued activity in the insurance funds. Even if Sgt Frizzell's style runs to one that is somewhat aggressive in some contexts, it seems to me that allegations of harassment on his part were manufactured in this case in order to discredit him.

Receiving a written order to refrain from the work he was attempting to conclude in connection with the OPS investigation demeaned Sgt Frizzell's status. Even now it is a bit difficult to explain the order he was given. It also contributed to my conclusion that the criminal investigation was not independent of the RCMP. How could the RCMP (the subject of the investigation) have the authority to order an investigator to stop what he was doing?

Finally, Sgt Frizzell has suffered a loss shared by many others in this process. His trust in the RCMP and in its leadership has been shaken. That this should happen to Sgt Frizzell is particularly poignant. Sgt Frizzell had dreamt of a career in the RCMP from the time he was a boy. He believed strongly enough in the integrity of the organization to continue to push when he saw wrongdoing in the organization that he had admired his entire life. It is regrettable that his

commitment to the organization was met with manipulation and false accusations.

As I recommended for C/Supt Macaulay, there should be a notation made on Sgt Frizzell's service file as well as public recognition of the contribution he had made.

3.6 Staff Sergeant Lewis and Staff Sergeant Walker

This seems to be the appropriate place to note the contributions made by two other members of the Force in ensuring that the pension and insurance plan matters were addressed – S/Sgt Lewis and S/Sgt Walker.

As an SRR, S/Sgt Lewis was in a special position to bring the pension and insurance plan allegations to light. SRRs are exempted from the requirement under the Code of Conduct to report suspected violators. Accordingly, he had a more protected standing to bring issues of concern to the members forward and to continue to press for responses to those allegations. It would be giving him too little credit to say that he was doing the job he was elected to do, but I note that this was very much part of his mandate up until the time he retired. To his credit, even in retirement he has continued to provide leadership in these matters. I recommend that the RCMP publicly recognize the contribution S/Sgt Lewis has made.

S/Sgt Walker was assigned to assist the OPS in its investigation of the pension and insurance plan matters. His experience in major case management was a tremendous asset to the investigation. After he left the investigation and returned to his duties in Winnipeg, he continued to provide valuable assistance to those who were working to ensure that these matters were addressed. For these reasons, S/Sgt Walker's role in the efforts to bring these matters to conclusion

has been critical. I recommend that the RCMP publicly recognize the contribution that S/Sgt Walker has made.

Chapter 4: Response to Mistakes

Did management respond appropriately and in a timely manner to mistakes or inappropriate conduct by members and employees?

4.1 Why Is This Important?

Every organization should learn from its mistakes. In Chapter 2, I deal with management's assessment of the improprieties that occurred, and in Chapter 5, I deal with management's response to the findings in the various investigations and reports. In this Chapter, I deal with how management dealt with the fact that these mistakes happened at all.

4.2 What Constitutes an Appropriate Management Response?

I have reviewed management's response to the mistakes and misconduct in connection with the pension and insurance improprieties. In addition to righting the wrongs that have occurred, appropriate management response in situations such as these should include:

- holding those responsible accountable
- identifying and remediating any organizational issues that allowed the mistakes and misconduct to occur
- communicating with those who have been harmed

In this Chapter, I consider whether each of these steps was taken on a timely basis.

4.3 Accountability

4.3.1 Accountability of Members

The RCMP has a process hardwired into the regulations to the RCMP Act for dealing with misconduct on the part of its members.

I am referring to the disciplinary process under the Code of Conduct.

As I concluded in Chapter 2, Commr Zaccardelli should have ordered internal and/or criminal investigations when he became aware of the findings of the internal audit in the fall of the 2003. When the internal investigations were ultimately completed, they did conclude that breaches of the Code of Conduct had occurred. As previously discussed, the expiry of the limitation period prevented the process from proceeding and possible disciplinary action with respect to these breaches. I understand that it seems manifestly unfair to those who have been demanding accountability, that the individuals in question escaped discipline. However, the formalities of a process must be respected in order to protect the rights of all those who may be subject to it. While it is more than unfortunate that the process prevented the disciplinary process from being followed through to conclusion, it would be intolerable if this were to happen again. I have been advised by Commr Busson that there is now a robust protocol in place for ensuring that limitation periods cannot be missed.

I have not dealt here with the extent to which members (or public servants employed by the RCMP) might have been held accountable under the Criminal Code. As discussed, the criminal investigation did not result in any charges being laid. Whether this result was in any way influenced by the lack of independence in the OPS investigation is an issue of concern. As noted, I have recommended that the OPP be asked to revisit those conclusions and

advise whether further action should be taken.

4.3.2 Accountability of Public Servants

The process with respect to the public servants who were involved in the improprieties was quite different from the Code of Conduct process followed for the members. It is marked by both action and inaction.

The two senior public servants involved (Mr. Ewanovich and Mr. Crupi) were terminated. Holding these two executives accountable was appropriate.

A large part of the importance of holding people accountable is the message it sends to the organization. In this case, the message was both diluted and tainted by the fact that although these individuals were relieved of their duties, they continued on the payroll for a period of time and were visible at RCMP offices.

From a broader perspective, there is no evidence of an investigation of any type having been conducted to determine whether there was any misconduct on the part of any other public servants. We know that Commr Zaccardelli believed he had dealt fully with the matter when he dealt with Mr. Ewanovich and Mr. Crupi. It does not seem to have occurred to others in management to consider whether an investigation or other action needed to be taken with respect to any of the other members of the Public Service employed by the RCMP. This may have been because management was focussed on possible breaches of the Code of Conduct (applicable only to members of the RCMP) and was not inclined to venture into the much less familiar world of public service discipline. I have heard that the fact of members and public servants being treated

differently on matters of discipline contributes to the cultural divide between the two groups. The absence of any process to address issues relating to employees other than members is one of the deficiencies in the management structure that has caused me to recommend, in Chapter 8, a Task Force on governance and culture.

4.4 Remediation

When events such as the pension and insurance plan improprieties come to light in an organization, it is important that the organization determine how its environment could have allowed the events in question to take place at all. It is, of course, always possible that the problem was one of rogue employees acting in a completely covert fashion. If that is the case, there may be no action that needs to be taken from an organizational perspective.

The RCMP's prescribed disciplinary process is based on the premise that an individual should be disciplined for action that is contrary to the Code of Conduct. Once discipline is meted out, the matter is closed. The Code of Conduct does not speak to the ethical, cultural or organization issues that may underlie the misconduct. In my view, there was clearly a problem with the ethical framework of the organization. Mr. Crupi relied on the resources available to him at NCPC in order to take the action he did. If the culture had been consistent with the RCMP's stated values, this could not have occurred.

Remediating cultural and ethical problems is one of the great challenges that can face an organization. One of the purposes of the Task Force which I am recommending in Chapter 8, is to establish an environment within which the RCMP will be able to deal with this challenge.

4.5 Communication

RCMP management did an exceptionally poor job of communicating with those involved in uncovering the improprieties. I understand well that there are some matters that cannot be relayed back to the people who have lodged a complaint (in part because of various entitlements to privacy). However, there was a great deal that should have been communicated back to Ms. Revine, C/Supt Macaulay and S/Sgt Lewis. Had this been done, much of the escalation of emotion could have been avoided.

Much of this communication could have been done informally. The organization seemed to have relied solely on the formal communications from Commr Zaccardelli, which he issued upon the occurrence of milestone events such as the conclusion of the OPS investigation. The lack of a more sophisticated employee communications policy allows rumour and speculation to grow, contributing greatly to the culture of cynicism and mistrust between management and the rest of the organization on which I have remarked throughout this report.

Chapter 5: Response to Findings

Did management respond to findings of mismanagement or non-compliance in a timely and effective manner?

5.1 Why This Is Important

This question in my mandate addresses the appropriateness and timeliness of the rectification by the RCMP of improper charges to the pension and insurance plans, the necessary tightening of controls over contracting and the institution of policies found to be missing.

5.2 The RCMP's Responses

The responsiveness of the RCMP to the findings in the various reports does not seem to be in question. This is likely as a result of the actions taken by the RCMP, coupled with the confirmation by the Auditor General that most of the required actions had been taken.

The reports of the internal auditors made several recommendations and were accompanied by management action plans. These plans outlined how management proposed to respond to the recommendations and implement necessary changes.

In July 2004, the RCMP conducted a follow-up internal audit to consider whether the actions taken on the reported findings of the pension plan internal audit were appropriate, effective and timely. This follow-up audit concluded that the management action plan for the pension plan audit had been appropriately implemented.

Although the OPS report focussed primarily on possible criminal conduct, it also identified improper charges and a breakdown of management controls and comptrollership.

The Auditor General's report addresses the issues identified in the reports of the internal auditors and the OPS plus some others. It comments on steps already taken to address the issues identified in the previous reports and makes additional recommendations for changes by the RCMP.

Perhaps because the Auditor General's report provided follow-up to the various recommendations, there appears to be much less controversy surrounding the effectiveness and timeliness of the RCMP's responses. The RCMP's actions may also have contributed to this level of comfort.

I see no reason to look behind the follow-up internal audit or the report of the Auditor General. In the following sections, therefore, I address only those items identified by the Auditor General as requiring further action.

5.3 Report of the Auditor General

In November 2006, the Auditor General issued her report on these matters. She concluded that the RCMP had responded adequately to control deficiencies identified in its internal audits and the OPS investigation, but listed a number of matters yet to be addressed. We have received an update from the RCMP on its progress in addressing these outstanding matters. This update indicates that:

- The RCMP ultimately determined that \$3.39 million (rather than \$3.1 million as reported in the Auditor General's report) had been inappropriately charged to the pension plan to pay for HR projects

that should have been paid for out of RCMP appropriations funding. This money has all been repaid

- The RCMP has conducted an extensive review of all charges against the pension and insurance plans. It has implemented ongoing monitoring to ensure that value-for-money is achieved and only appropriate charges are incurred
- The RCMP has developed a national policy on external investigations to provide a process that is both independent and unbiased. This policy is to be published in the near future
- The RCMP has increased its ability to support internal reviews of business cases that support significant initiatives

The remaining matters listed by the Auditor General contain recommendations relating to the insurance plans. As discussed in Section 1.1.4, during the course of the internal audit on the insurance plans, it was discovered that the RCMP may not have the statutory authority to run insurance plans. The RCMP is in active discussions with TBS and anticipates resolving this issue in the fall of 2007. It advises that it will be in a position to act on the recommendations relating to the insurance plan when the matter is resolved.

Chapter 6: Is A More Formal Inquiry Necessary?

Provide a recommendation as to whether or not a more formal inquiry with additional powers and authorities is necessary to address any outstanding questions.

My appointment as Independent Investigator was pursuant to the Public Service Employment Act. In conducting the work necessary to produce this report, I have had no power to summon any witness or to require any witness to give any evidence or produce any documents.

At the conclusion of my work, I am able to report that there was no person with whom we wished to meet who declined to meet with us. Nor has any person declined to answer any question or to produce any document. Because of the extraordinary level of cooperation my office enjoyed from the RCMP under the command of Commr Busson, I had extensive access to e-mails and documents. I can't conceive that my access would have been greater had I been a commissioner under the Public Inquiries Act.

As a result, I see no reason for a process with greater powers than were provided to me to be established to revisit the issues I have discussed in this report. More than that, I see no reason for any process of any type to be established for the purpose of revisiting the issues discussed here. This is the seventh time that these issues have been examined. Prior to this report, the facts were established and analyzed in internal audit reports dealing with pension and insurance plans matters, a criminal investigation and an internal investigation. The matter was then reviewed by the Auditor General and has undergone an extensive and very public process in front of the Public Accounts Committee. The results of all seven of these investigations have now been made public. Many of the sessions before the Public Accounts Committee were

televised and transcripts for all of the sessions are publicly available. More than 50 witnesses testified under oath, many of them more than once.

In my view, the time for gathering facts is past; it is time for action.

In the next Chapter, I am recommending that several concrete steps be taken with respect to the matters discussed in this report. These are in addition to the many steps already taken by the RCMP to rectify problems uncovered in the previous investigations. In my view, these are not matters that are appropriate for a public process. The OPP review of the OPS investigation that I am recommending, for example, must necessarily be conducted as any police work is conducted (i.e. not publicly). Transparency will be served through the publication of the results of that review.

Other matters that require remediation are human resources issues. In my view, it is rarely appropriate for human resources issues to be dealt with publicly. These are processes that can easily damage the reputations of the individuals involved – whether or not it is ultimately found that their actions were in any way inappropriate. Moreover, propriety and privacy laws will prevent many critical aspects of the issues from being thoroughly aired.

I am conscious of the fact that this report is being released while the Air India inquiry is underway. A number of important facts have come to light as a result of that inquiry. However, these are facts that have been unavailable to previous inquirers. I have

seen no indication in my investigation that there are important facts lurking beneath the surface that only a public inquiry could expose.

The new Commissioner of the RCMP will face numerous challenges to rebuild the Force and restore our pride and trust in the management of the RCMP. Hopefully, the Commissioner will benefit from the findings and recommendations in this report. Beginning a new tenure facing a further public inquiry will only make the Commissioner's task more difficult.

Accordingly, I do not recommend a more formal inquiry.

Chapter 7: Governance and Culture

This Chapter discusses the governance and cultural issues at the RCMP that have emerged over the course of my investigation. My recommendation in Chapter 8 for the establishment of a Task Force on governance and culture is drawn from the issues raised here.

7.1 Why is This Important?

In many respects, the issues raised in this Chapter are the most important uncovered during my investigation.

I have provided answers to the four questions that were put to me. Unquestionably, providing clear and credible answers to all of these questions will be an important underpinning for rebuilding trust in the RCMP. However, if the root causes of these events are not identified and addressed, there is too high a risk of reoccurrence.

In this penultimate Chapter of the report, I examine the culture and management of the RCMP as I have seen them in the context of the issues I have been asked to review. In the final Chapter, I make recommendations for developing and implementing solutions to the governance and cultural problems which this investigation and those of other investigators have exposed.

7.2 Governance Issues

7.2.1 *The Business of the RCMP*

The principal value of governance structures and processes in any organization comes from enhancing decision making, transparency and accountability. There is no single template – an organization's approach to governance must be appropriate for the circumstances in which the business in question is operating. Thus any consideration of possible governance models requires at least a basic understanding of the businesses in which the RCMP is engaged.

Although the RCMP is a large and complex business, it has a narrow focus – policing and activities that support policing. Of the RCMP's seven main business lines, three involve direct policing activity: (i) policing services to the federal government, international policing and peacekeeping services; (ii) protection of dignitaries, security for major events and special initiatives and air transportation; and (iii) policing services in eight of the ten provinces and the territories under contract with various levels of government.

The other four main business lines support the policing function. They include management of information and intelligence in connection with organized crime, national security, forensics, various technical services plus management of its own corporate infrastructure. The RCMP also operates two lines of business relating to the Canada Firearms Centre.

The RCMP employs 17,000 regular members (trained police officers), and 3,000 civilian members who have specialized technical skills that are unique to policing or require police expertise. In addition, another 6,500 members of the federal Public Service also work for the RCMP.

7.2.2 *Current Governance Model*

The governance model at the RCMP is often described as being paramilitary – relying on a chain of command and orders that must be followed. This is grounded not only in the history and culture of the RCMP, but it is also entrenched in the RCMP Act. Members

are required, by the regulations to the RCMP Act, to obey every lawful order, oral or written, of any member who is superior in rank or who has authority over that member.

The Commissioner has complete authority, with others empowered to act only insofar as he has delegated authority to them. The prerogative of the Commissioner to direct the operation of the policing function is subject to virtually no oversight. While the Commissioner's authority is subject to the direction of the Minister of Public Safety, that direction is typically exercised in respect of broad policy objectives that go to the national interest.

I do not mean to suggest that the RCMP has not adopted any of the modern approaches to governance. During Commr Zaccardelli's term, the RCMP had an organizational management structure that appeared to mirror that of a private sector business enterprise. A Senior Executive Committee comprised of the Commissioner and the heads of departments and regions met regularly to provide strategic direction to the organization. There was an Audit Committee and functional branches including human resources and finance. The issue is not whether the committees and branches existed or were properly mandated. The issue is whether they played an effective role in the governance of the Force.

On many of the most important issues I reviewed, Commr Zaccardelli did not consult with SEC – he advised them of his decisions. This was the case with his treatment of the draft report of the pension plan internal audit on which he was briefed by Mr. Aiken while SEC was in session at Château Cartier. Commr Zaccardelli met privately with Mr. Aiken and then briefed SEC members on its findings. They were not given a copy of the report nor was Mr. Aiken invited to address them. Without

consultation, Commr Zaccardelli told SEC that he had removed Mr. Ewanovich from his position. Without consultation, Commr Zaccardelli told SEC that A/Commr George would be appointed immediately to replace Mr. Ewanovich as CHRO. Nor did he include the Ethics Advisor in any of the discussions or provide him with a copy of the draft audit report to allow him to provide advice on the issues it raised.

As we are now painfully aware, these steps and the steps not taken at that time were critical to the future of the RCMP. If SEC had any challenge function or had it served even as a sounding board for the Commissioner's management initiatives, the RCMP might have been spared this present ordeal.

Another example is the Audit Committee which did not serve the purposes expected. The Audit Committee was chaired by the Commissioner and comprised of senior management. Its function can be illustrated by the handling of the pension plan internal audit. The draft was available in late October 2003. It could not be finalized and posted on the website, however, until approved by the Audit Committee which was not scheduled to meet until February 25th of the following year. No one thought to schedule a special meeting of the Committee to receive this important report. Indeed, Mr. Aiken told us that if there had been a meeting it would have been a short one.

7.2.3 Evaluating Governance Alternatives

I leave to others whether the traditional paramilitary model is the best governance model for a modern policing undertaking. I am confident in saying that this is not a governance model that investors in a \$3 billion business would accept. A

sophisticated business organization of this size cannot provide appropriate transparency and accountability within a command and control structure.

Modern governance practices are grounded in the principles of oversight and the independence of that oversight function from management. Where the owners are not managing the business, they need to empower others to oversee its operations.

This principle is clearly accepted in the context of government enterprises. Crown corporations have independent boards of directors who are accountable to the government. The CEO of a Crown corporation, who is often appointed by government, is nevertheless accountable to the board of directors as well as to government.

Is it possible to impose a modern governance structure on a police force? Those who resist it seem to be concerned with compromising the command and control that is accepted as being central to effective policing. I do not think there is any need to compromise the integrity of the policing function. Other models exist. For example, the authority of the Governor of the Bank of Canada to set monetary policy is protected. Nonetheless, business of the Bank of Canada is overseen by a board of directors that includes the Governor and a Deputy Governor, together with independent directors. The responsibility for monetary policy rests entirely with the Governor; for this responsibility he is accountable directly to the Minister. For all other aspects of the Bank of Canada's business, he is accountable to the board of directors.

The Canada Revenue Agency employs a similar model.

7.3 Tone at the Top

The importance of tone at the top to the ethical framework of an organization is well accepted. By "tone at the top" I mean the ethical tone of the individuals at the top of the organization.

In the following Section, I am critical of the tone set by Commr Zaccardelli and some of his senior managers. In my view, two factors permitted this tone to survive: the absolute power exercised by the Commissioner and the absence of meaningful oversight of his management style.

7.3.1 Commissioner Zaccardelli

The tone set by the chief executive in any organization is key. The powers vested in the Commissioner of the RCMP make the holder of that office much more powerful than any corporate CEO. Accordingly, the attitudes and demeanour of the Commissioner pervade the RCMP more fundamentally than would be the case in most corporate environments.

It is, of course, Commr Zaccardelli's attitude and demeanour that influenced the RCMP during the period relevant to this report, as has been the case for every Commissioner before him. Commr Zaccardelli is a career Mountie. He is well known as being a prodigious worker and completely committed to the Force. Becoming Commissioner was the fulfillment of a lifetime career dream. Commr Zaccardelli recalls clearly the precise date and time when he received the call from Prime Minister Jean Chrétien advising him of his appointment.

Every chief executive has his own style. I have heard a great deal about how radically different Commr Zaccardelli's style was

from that of his predecessor. Commr Murray believed in shared leadership; Commr Zaccardelli did not. As he said himself, "Shared leadership is not in my vocabulary".

An autocratic approach to leadership may be appropriate in some circumstances. Its place in a police force has already been discussed. The issue with Commr Zaccardelli was not just his autocratic leadership style, but the way in which he articulated it. He expressed himself in passionate (some say intemperate) ways, with little regard or apparent respect for those with whom he was dealing. He described himself as being brutally honest with those who reported to him, using his investigative techniques to get at the truth. He recognized that some people did not like what they heard. He feels that he often went beyond what he should have in helping those whom he felt deserved it but was hard on those who did not measure up. This contributed to an impression shared by many of the people that we interviewed that displeasing Commr Zaccardelli was career limiting. Better not to disagree – or even question his decisions.

Given his penchant for very quick decisions, there was very little opportunity for a challenge function within the senior management ranks at the RCMP during Commr Zaccardelli's term. He was fond, perhaps overly, of reminding people that "I am the Commissioner". While that may have been intended to reassure people that the buck stopped with him, within the culture that he had created, it served mainly to make him seem unapproachable to all but the brave or foolhardy.

The comments made to us about Commr Zaccardelli create an impression of a man who enjoyed the status and privileges of his office, and who used those things to keep people at a distance.

The problems created by Commr Zaccardelli's own management style were exacerbated by the fact that he did not object to similar management styles among some other members of his management team, provided that they were producing the results he expected. It is not surprising, therefore, that when complaints were brought to him about bullying tactics and a culture of intimidation promulgated by Mr. Ewanovich, he dismissed them as not requiring any action on his part. Although Mr. Ewanovich's management style was a major issue for those who reported to him, he was ultimately held accountable for what had gone on in his branch. For this reason, having made the observation that his management style created a very difficult work culture and that this style was tolerated by Commr Zaccardelli, there is nothing in my mandate that prompts me to comment any further on Mr. Ewanovich.

7.3.2 Importance of Leadership from the Chief Financial Officer

It is important to my mandate to comment on the actions of the RCMP's chief financial officer, Mr. Gauvin. He plays a number of important roles in the situations I have been examining. He was, of course, responsible for the management of the RCMP's resources and for establishing the internal control environment. Notwithstanding these responsibilities, he has consistently refused to accept accountability for problems exposed in the administration of the pension and insurance plans.

I have set out below two examples of corporate attitudes that contributed to the problems in the pension and insurance funds.

The first example relates to the tension between financial objectives and an

appropriate control environment. The RCMP recruited Mr. Gauvin to help it put its financial house in order. In doing so, the RCMP was reaching out to a very experienced and highly respected public servant. He is credited with putting the RCMP on a solid financial footing.

However, it is clear that the achievement of financial and program objectives at the RCMP overwhelmed respect for processes designed to protect against the type of mismanagement and misconduct that was identified in the internal audits. The pension plan internal audit report states in part as follows:

It is our opinion that management of the National Compensation Policy Center (NCPC) were so focused on the attainment of their business line objectives, particularly during the outsourcing of the administrative functions, that their comptrollership responsibilities were neglected.

Rewarding success for meeting goals and finishing projects, at any cost, has serious side effects for any organization.

The second example relates to the control environment. The pension plan internal audit report states in part as follows:

The audit findings summarized above and detailed within this audit report are indicative of an internal control environment which does not foster the core values of the Public Service and the RCMP. Among them, values of transparency, open competition, fairness, efficiency and economy were not upheld. Consequently various activities related to pension administration would not withstand the scrutiny of the Canadian public or that of RCMP members.

We have discussed these issues with Mr. Gauvin and asked him how he understands his accountability. He responded that he did not believe he had any accountability for the events that took place because they occurred in the Human Resources Branch.

I disagree with Mr. Gauvin entirely. I do understand his point when he says that the RCMP is a large organization and that he cannot be expected to be aware of every transaction. However, the chief financial officer of any organization must accept accountability for failures in the finance and controllership functions.

7.3.3 The Need for Oversight

The management function of this complex enterprise clearly could have benefited from the oversight of a body performing the functions of a board of directors. Basic stewardship would have required it to ensure that committees and branches were properly mandated and functioning and that the Commissioner and the chief financial officer were appropriately challenged.

7.4 Whistleblowing

7.4.1 Protection of "Whistleblowers"

One of the issues of primary concern in this report has been the treatment of those who report wrongdoing in the organization. In the RCMP context, this includes both those who have surfaced issues and those who have attempted to engage various levels of management to address them. In Chapter 3, I have reported my conclusions that several people who brought forward or pursued instances of possible mismanagement or misconduct were treated unfairly.

Since late 2001, the RCMP has had a policy on internal disclosure of information

concerning wrongdoing in the workplace. This original policy was implemented to mirror a similar Treasury Board policy covering all public servants. To remove any doubt about the application of this general policy to members of the RCMP, Commr Zaccardelli implemented its counterpart for regular and civilian members of the RCMP.

Whistleblowers often risk their job security and perhaps more if they come forward. Thus, organizations owe a duty to protect those who willingly risk their careers for the benefit of the organization as a whole. Even with assurance of such protection, however, people won't come forward if they believe no action will be taken. Thus, the underpinnings of any effective disclosure regime include protection from reprisal and a commitment to clear and decisive corrective measures.

As I have reported, the RCMP failed on both of these counts. Although there existed an adequate disclosure policy, it was never operationalized. The Ethics Advisor was also the Senior Officer for disclosure. The Ethics Advisor had no established role, very limited resources to support the function and no regional presence. Further, the high turnover rate – six individuals in six years – further limited the confidence members could develop in the person of the Ethics Advisor.

The issue was further complicated (and confused) by the entrenched system for reporting and investigating alleged breaches of the Code of Conduct. This, together with an environment that discouraged the reporting of bad news, makes it not surprising that when issues surfaced in the management of the pension and insurance plans, people did not know where to go.

Although I believe that important reporting and protective measures are currently being

implemented by Commr Busson and Ethics Advisor, A/Commr Sandra Conlin, there are structural issues which in my view must be addressed before there can be a fully functioning disclosure system within the RCMP. I address these structural issues below in Section 7.6.

7.4.2 Reaction to Inappropriate Conduct

Another critical issue is the reaction of the Commissioner to inappropriate conduct on the part of senior members of the RCMP. When regular members of the RCMP are found to have breached the Code of Conduct, discipline is often swift and unambiguous. While the grievance process may delay the implementation of, or vary the form of sanctions, management's messages to potential wrongdoers are nevertheless clear.

For serious breaches, a member may be terminated immediately, with security clearances removed, salary stopped and pension entitlements vested as of the date of termination. However, Commr Zaccardelli's reaction to Mr. Ewanovich's conduct stood in sharp contrast to this practice. While Commr Zaccardelli felt strongly enough to ask Mr. Ewanovich to step down when he was briefed on the results of the internal audit, he allowed Mr. Ewanovich to have what can only be described as a "soft landing". Mr. Ewanovich continued as an employee of the RCMP, drawing a salary, earning pension entitlements and working out of another nearby building. His constant visibility to those who had laboured so long to have the issues under his management exposed served to confirm some views that different rules applied to the management class.

7.5 Culture

7.5.1 *How Do People Feel About the RCMP?*

I have heard from a great many people that the culture within the RCMP is in serious need of repair. I have heard the terms "poisoned work environment", "abusive work environment", a "culture of entitlement at the top". While these may be dismissed as merely opinions or observations that aren't subject to verification, the incidents that I have reported on in earlier sections of this report tend to lend at least some credibility. Signs of a deteriorating culture were evident as early as 2003. Surveys of RCMP members and public service employees conducted two years apart produced startling results.¹ In general terms, the surveys showed that those in higher ranks had become more satisfied with their jobs while job satisfaction of those in the lower ranks had deteriorated significantly.

7.5.2 *Regular vs. Civilian Members*

I also heard a great deal over the course of the investigation about issues relating to the introduction of civilians into senior levels of the administration of the RCMP.

Following the financial crisis at the RCMP of the late 1990s, an increasing number of public servants and civilian members were being placed in senior administrative positions at headquarters. In the past, these positions had almost exclusively been occupied by RCMP regular members. For

example, Mr. Gauvin and Mr. Ewanovich were hired at that time.

The regular members come from an entirely different stream of training and culture than do the civilian and public service employees of the RCMP. These two streams have never come together at the executive level of the Force. The clashes that result from differences in standards and discipline have contributed to a divisive influence in the Force. It is clear that the RCMP will need to continue to draw on the expertise of those trained outside of the police tradition. In order for the RCMP to move forward, these two groups must come together in a constructive partnership.

7.5.3 *Impact of the Cultural Issues*

I have heard from many people about what they think of the culture today. I have drawn two main observations from those comments. First, the chain of events that led to this report could have been broken at various points, if the culture had supported those who complained of the misconduct. If only there had been an internal investigation at the same time as the audit. If only there had been whistleblower protection. If only the office of the Ethics Advisor had had some teeth. If the culture of the organization had been different in any of these important areas, the matters at issue here would not have found their way to the Commissioner's office. They would have been dealt with at a much lower level.

Second, the cultural issues that have led to the result that has been so embarrassing for the RCMP continue today must be addressed comprehensively. This must involve structural and process changes to realign the culture of the RCMP with the Force's own vision and values and with the expectations of Canadians.

¹ Work-life balance surveys conducted in 2001 and 2003 by Dr. Linda Duxbury, Professor, Sprott School of Business, Carleton University and Dr. Chris Higgins, Professor, Richard Ivey School of Business.

7.6 What We Observed

Two structural issues within the RCMP became very clear during the course of my investigations. Although they have each been described in previous sections, it is worth summarizing them here as a prelude to my recommendations on the way forward.

The first of these is the tension caused within this paramilitary organization by attempting to superimpose on the chain of command structure imposed by the RCMP Act, a more traditional management process built on collaboration and challenge. I accept that policing is traditionally conducted under a chain of command structure. However, the complexities of running the business side of the RCMP demand that ways be found to marry that with a structure more suited to responsible business management.

The unquestioned obedience to lawful orders cannot provide the necessary collaboration, challenge and stewardship.

The second of these structural issues is the conflict between the principles of a robust workplace disclosure policy and the process for reporting possible breaches of the Code of Conduct that is hard-wired into the RCMP Regulations. The Code of Conduct process has been part of RCMP culture for some time and members are well aware of their responsibilities and of the sequence of steps when a breach of the Code is suspected. But the Code procedure contains none of the nuances of a workplace disclosure policy, and in particular, none of the protections for the whistleblower. I have also observed that the Code of Conduct procedures can even be used as a weapon in the war of personalities, as was evident when C/Supt Macaulay and Mr. Ewanovich launched mutual Code of Conduct complaints against one another over

allegations surrounding the latter's management practices.

Thus, a mechanism must be found to override the Code process when legitimate workplace disclosure matters are brought forward by an employee or member to whom protection is owed.

I believe that there is ample evidence that structural changes are required. The relationships between a chain of command structure and effective management must be sorted out. A proper management and oversight structure must be considered. Further analysis of these issues is urgently needed so that appropriate changes can be formulated and implemented. The recommendations in Chapter 8 are designed to achieve this end.

Chapter 8: Rebuilding The Trust

Provide a recommendation as to whether or not a review is needed with respect to the overall management structure of the RCMP.

8.1 Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP

8.1.1 *Establishing the Task Force*

There is a great deal of work to be done to develop an appropriate governance structure and create an appropriate culture at the RCMP. I have made some suggestions in Chapter 7, but the importance of the issue deserves far more time than has been available to me. It also requires input from key stakeholders. I am therefore recommending the establishment of a Task Force to examine the issues and provide recommendations to the Minister of Public Safety and the President of the Treasury Board by December 14, 2007. The members of the Task Force would be drawn from the RCMP and from the Public Service and would also include outside experts in relevant areas such as policing and governance. The Chair of the Task Force should be independent of the RCMP and of the public service. The Task Force should deliberate privately in order to encourage full frank discussion. However, the recommendations of the Task Force should be publicly available.

8.1.2 *Mandate of the Task Force*

The mandate of the Task Force should be to develop solutions to the governance and cultural problems that this investigation has exposed. It may well be that in order to accomplish these objectives, the Task Force will need to consider recommending amendments to the RCMP Act.

The mandate of the Task Force should include (but not necessarily be limited to):

- examining the management structure of the RCMP including the committees and branches and determining whether they are properly mandated and resourced
- examining how a challenge and oversight function can be introduced into the management of the RCMP, including how such functions can be superimposed on a paramilitary-style policing organization
- determining how to ensure appropriate accountability is imposed on senior management
- designing a process that will ensure that the Commissioner and senior management establish and maintain an appropriate ethical structure based on the RCMP's Mission, Vision and Values
- ensuring that the RCMP's workplace disclosure policy is appropriate and that mechanisms are in place with adequate resources to ensure protection from reprisal and a commitment to clear and decisive corrective measures
- ensuring compatibility between an effective workplace disclosure policy and the process for reporting possible breaches of the Code of Conduct
- considering ways of fostering a constructive partnership between civilian and public service employees and regular members at the executive level of the Force

8.2 Summary of Other Recommendations

For completeness, I have summarized here my recommendations found elsewhere in this report.

- I recommend that there not be a more formal inquiry to revisit issues relating to management responses to revelations about certain improprieties in the administration of the pension and insurance plans. (Chapter 6)
- The OPP should review the OPS criminal investigation files and assess the adequacy of the OPS investigation with a view to determining whether a new criminal investigation is warranted. (Chapter 2)
- Based on my conclusion that the following individuals were treated unfairly:
 - Denise Revine should be honoured publicly for her important contribution to focusing attention on the improprieties in the administration of the pension plan
 - There should be a notation made on C/Supt Fraser Macaulay's service file, as well as public recognition of the contribution he has made
 - There should be a notation on S/Sgt Mike Frizzell's service file, as well as public recognition of the contribution he has made

S/Sgt Lewis and S/Sgt Walker should be publicly recognized for the contributions they have made. (Chapter 3).

APPENDIX 1

RCMP RANKS

Commissioned Officers

Commissioned officers are RCMP regular members who have been appointed to their rank by the Governor-in-Council. The three badges of the RCMP that indicate the commissioned ranks are: a crown, a star, and a crossed sword and baton. Depending on the dress, badges are worn on the shoulder as slip-ons, on shoulder boards, or directly on the epaulettes. The commissioned ranks of the RCMP are as follows:

- Commissioner (Commr);
- Deputy Commissioner (D/Commr);
- Assistant Commissioner (A/Commr);
- Chief Superintendent (C/Supt);
- Superintendent (Supt); and
- Inspector (Insp).

Non-Commissioned Officers

Non-Commissioned officers are regular members who have not been appointed to their position by the Governor-in-Council. Since 1990, the non-commissioned officers' rank insignia has been embroidered on the epaulette slip-ons and continues to be based on British army patterns.

Non-Commissioned rank badges are worn on the right sleeve of the scarlet/blue tunic and blue jacket. The non-commissioned ranks of the RCMP are as follows:

- Corps Sergeant Major (C/S/M);
- Sergeant Major (S/M);
- Staff Sergeant Major (S/S/M);
- Staff Sergeant (S/Sgt);
- Sergeant (Sgt); and
- Corporal (Cpl).

Constables do not wear any insignia to indicate their rank (Cst).

APPENDIX 2

TERMS OF REFERENCE

Whereas the RCMP is an important national institution playing a significant role in the safety and security of Canadians and continuing public trust and confidence is an important component of achieving that role;

Whereas a number of serious allegations have been made relating to the RCMP's handling of reports of mismanagement or irregularities in the administration of the RCMP pension and insurance plans which have the potential to undermine the credibility of the RCMP;

Whereas it is important to investigate whether these allegations are founded in fact;

Whereas the Commissioner of the RCMP has committed to full cooperation with the investigation of this matter;

Therefore Her Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Prime Minister, pursuant to paragraph 127.1(1)(c) of the Public Service Employment Act, hereby appoints to the position of special advisor to the Minister of Public Safety and to the President of the Treasury Board, David A. Brown of Kettleby, Ontario, as Independent Investigator to hold office during pleasure, effective April 16, 2007, for a term ending on June 15, 2007; and

- (a) specifies the following as the duties of the Independent Investigator:
 - (i) to conduct a fact-based investigation that will examine the following questions:
 - (A) whether the RCMP's assessment of allegations of mismanagement of the RCMP pension and insurance plans was conducted in an appropriate and timely manner,
 - (B) whether the members and employees involved in the reporting or reviewing of mismanagement were treated fairly and in accordance with RCMP procedures and practices,
 - (C) whether management responded appropriately and in a timely manner to mistakes or inappropriate conduct by members and employees, and
 - (D) whether management responded to findings of mismanagement or non-compliance in a timely and effective manner;
 - (ii) to adopt any procedures for the expedient and proper conduct of the investigation, including conducting interviews, reviewing all relevant records and documents, and consulting as appropriate;

- (iii) to submit a report in both official languages to the Minister of Public Safety and to the President of the Treasury Board and which will address the factual findings of the investigation, and provide a recommendation as to whether or not:
 - (A) a more formal inquiry with additional powers and authorities is necessary to address any outstanding questions, and
 - (B) a review is needed with respect to the overall management structure of the RCMP.

APPENDIX 3

GLOSSARY

<u>Term</u>	<u>Definition</u>
"A"-Division	The Force is divided into divisions, designated alphabetically. "A" Division is the designation for the National Capital Region. Other divisions' designations include "O" Division for Ontario, "C" Division for Quebec, and "E" Division for British Columbia.
Appropriate Officer	A senior officer who is appointed by the Commissioner to be the Appropriate Officer for the purpose of disciplinary proceedings. It is the Appropriate Officer who has the authority to make the decision to initiate formal disciplinary action. Further, it is the knowledge possessed by the Appropriate Officer that is the trigger to the clock for the one-year limitation period within which a formal disciplinary proceeding must start.
CHRO	Chief Human Resources Officer
Civilian member	Member of the RCMP who is appointed to the Force pursuant to Section 10.(1) of the RCMP Act.
CM&C	Corporate Management and Comptrollership Branch of the RCMP
Contract splitting	Contract splitting occurs when a federal department or agency divides its requirements into a number of requirements in order to circumvent controls or contract approval authorities.
MVV	Mission, Vision and Values
NCPC	National Compensation Policy Center, discussed in greater detail in Section 1.1.3.
NEC	National Executive Committee of the Staff Relations Representatives Program.
OPP	Ontario Provincial Police
OPS	Ottawa Police Service
PAC	Pension Advisory Committee, established pursuant to Section 25.1 of the RCMP Superannuation Act as described in greater detail in Section 1.1.1.

PSSR Act	<i>Public Service Staff Relations Act</i> , R.S., 1985, c.P-35 Repealed in 2003 and replaced by the <i>Public Service Labour Relations Act</i> , R.S., 2003, C.22, P-33.3
RCMP Act	<i>Royal Canadian Mounted Police Act</i> , R.S., 1985, c. R-10
RCMP Superannuation Act	<i>Royal Canadian Mounted Police Superannuation Act</i> , R.S., 1985, c. R-11
Regular member	Member of the RCMP who is appointed to regular member rank in the Force pursuant to Section 7.(1)(a) of the RCMP Act and trained as a police officer.
SEC	Senior Executive Committee of the RCMP comprised of the Commissioner and all Deputy Commissioners.
SMT	Senior Management Team.
SRR	Staff relations representative, elected by the members within his or her respective Division or Zone to provide information, guidance and support to RCMP members on human resources and the application of legislation, policies and procedures as they affect them. SRRs make every effort to resolve issues, informally and at the lowest possible level.
TCE	Temporary Civilian Employee as provided in Section 10(2) of the RCMP Act.
TBS	Treasury Board of Canada Secretariat

Loi sur les RTFP	1985, ch. P-35. Abrogée en 2003 et remplacée par la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, L.R., 2003, ch. 22, P-33.3.	
	Membre de la GRC qui a été nommé au sein de la Gendarmerie en vertu du paragraphe 10(1) de la Loi sur la GRC.	Membre civil
	Membre de la GRC qui est nommé au grade de membre régulier en vertu de l'alinéa 7(1)a) de la Loi sur la GRC et qui est dûment formé en tant qu'agent de police.	Membre régulier
	Mission, vision et valeurs.	MVV
	Officier supérieur nommé par le commissaire à titre d'officier compétent aux fins de procédures disciplinaires. Seul l'officier compétent est habilité à prendre une décision quant à l'adoption d'une mesure disciplinaire grave. Aussi, le moment choisi pour convoquer une audience disciplinaire grave repose sur les connaissances de l'officier compétent.	Officier compétent
	Police provinciale de l'Ontario.	PPO
	Représentant des relations fonctionnelles : élu par les membres de sa division ou de sa zone, afin de fournir information, orientation et soutien aux membres de la GRC au sujet des ressources humaines et de l'application des lois, des politiques et des procédures, dans la mesure où elles les touchent. Le RRF fait tout en son pouvoir pour résoudre les problèmes à l'amiable et au palier le plus bas possible.	RRF
	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.	SCT
	Service de police d'Ottawa.	SPO

ANNEXE 3

GLOSSAIRE

Terme	Définition
CCPR	Comité consultatif des pensions de retraite, mis sur pied en vertu de l'article 25.1 de la <i>Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada</i> et décrit en détail à la section 1.1.1.
CEN	Comité exécutif national du Programme des représentants des relations fonctionnelles.
CNPR	Centre national des politiques en rémunération (examiné en détail à la section 1.1.3)
Division A	La Gendarmerie est divisée en divisions, chacune étant désignée par une lettre de l'alphabet. La Division A désigne la Région de la capitale nationale. D'autres exemples sont la Division O pour l'Ontario, la Division C pour le Québec et la Division E pour la Colombie-Britannique.
DPRH	Dirigeant principal des Ressources humaines
ECT	Employé civil temporaire, conformément au paragraphe 10(2) de la <i>Loi sur la GRC</i> .
EGS	Équipe de gestion supérieure.
EMS	État-major supérieur de la GRC, qui se compose du commissaire et des sous-commissaires.
Fractionnement d'un contrat	Le fractionnement d'un contrat se produit lorsqu'un ministère ou un organisme fédéral divise son besoin global en plusieurs contrats plus modestes, contournant ainsi les contrôles ou la nécessité de faire approuver le contrat.
GGC	Direction de la gestion générale et du contrôle de la GRC.
<i>Loi sur la GRC</i>	<i>Loi sur la Gendarmerie royale du Canada</i> , L.R., 1985, ch. R-10.
<i>Loi sur la pension de retraite de la GRC</i>	<i>Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada</i> , L.R., 1985, ch. R-11.

- (iii) présenter au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et au président du Conseil du Trésor un rapport dans les deux langues officielles sur les constatations de fait et aussi recommander s'il est nécessaire d'effectuer :
- (A) une enquête plus formelle dont le responsable aurait des pouvoirs et des compétences supplémentaires pour régler toute question en instance; et ou
- (B) un examen de la gestion globale de la GRC

ANNEXE 2

MANDAT

Attendu que la GRC est une institution nationale importante qui joue un rôle de premier plan pour assurer la sûreté et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes et que la confiance continue du public constitue un élément essentiel de ce rôle;

Attendu qu'un nombre d'allégations graves concernant les interventions de la GRC à la suite de rapports de mauvaise gestion ou d'irrégularités dans la gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC pourrait miner la crédibilité de la GRC;

Attendu qu'il importe de déterminer si ces allégations sont fondées;

Attendu que le commissaire de la GRC s'est engagé à appuyer pleinement une enquête sur cette affaire;

À ces causes, sur recommandation du premier ministre et en vertu de l'alinéa 127.1(1)c) de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil nomme au poste de conseiller spécial du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et du président du Conseil du Trésor, David A. Brown, c.r., de Kettleby, en Ontario, à titre d'enquêteur indépendant, à titre amovible, à compter du 12 avril 2007, pour un mandat se terminant le 15 juin 2007; et

(a) établit les fonctions de l'enquêteur indépendant comme suit :

(i) effectuer une enquête factuelle relativement aux questions suivantes :

(A) à savoir si la GRC a examiné les allégations de mauvaise gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC de manière adéquate et en temps utile;

(B) à savoir si les membres et les employés qui ont signalé ou examiné les cas de mauvaise gestion ont été traités équitablement et conformément aux procédures et pratiques de la GRC;

(C) à savoir si la direction a réagi de manière adéquate et en temps utile aux erreurs ou à l'inconduite des membres ou des employés; et

(D) à savoir si la direction a réagi aux constatations de mauvaise gestion ou de non conformité de manière efficace et en temps utile.

(ii) adopter toute procédure nécessaire pour une diligente et bonne conduite de cette enquête, y compris mener des entrevues, examiner tous les dossiers et documents pertinents et mener des consultations, le cas échéant;

ANNEXE 1

GRADES DE LA GRC

Officiers

Les officiers sont des membres réguliers de la GRC dont le grade a été conféré par le gouverneur en conseil. Les trois insignes désignant les grades d'officiers à la GRC sont une couronne, une étoile et une épée et un bâton croisés. Selon la tenue, les insignes se portent comme fourreau sur l'épaule, sur les contre-épaulettes ou directement sur les épaulettes. Les grades d'officiers à la GRC sont les suivants :

- Commissaire (comm.);
- Sous-commissaire (s.-comm.);
- Commissaire adjoint (comm. adj.);
- Surintendant principal (surtint. pr.);
- Surintendant (surtint.);
- Inspecteur (insp.).

Sous-officiers

Les sous-officiers sont des membres réguliers dont le grade n'a pas été conféré par le gouverneur en conseil. Depuis 1990, l'insigne des sous-officiers est brodé sur le fourreau-épaulette et est toujours inspiré des insignes de l'armée britannique.

Les insignes de sous-officiers se portent sur la manche droite de la tunique rouge ou de la vareuse bleue. Les grades de sous-officiers à la GRC sont les suivants :

- Sergent-major du corps (s.-m.c.);
- Sergent-major (s.-m.);
- Sergent-major d'état-major (s.-m.é.-m.);
- Sergent d'état-major (s.é.-m.);
- Sergent (serg.);
- Caporal (cap.).

Les gendarmes ne portent pas d'insigne pour indiquer leur grade (gend.)

civils, les fonctionnaires et les membres réguliers au niveau de la direction de la GRC.

8.2 Résumé des autres

recommandations

Pour être exhaustif, je résume ici les recommandations que j'ai formulées ailleurs dans le présent rapport.

- Je recommande qu'on ne tienne pas d'enquête plus formelle visant à réexaminer les réponses de la direction aux révélations de certaines irrégularités touchant l'administration des régimes de retraite et d'assurances. (Chapitre 6)
- La PPO devrait examiner les dossiers d'enquête criminelle du SPO et évaluer la pertinence de l'enquête du SPO en vue de déterminer s'il y a lieu de tenir une nouvelle enquête criminelle. (Chapitre 2)
- Compte tenu de ma conclusion voulant que les personnes suivantes aient été traitées injustement :

Denise Revine devrait être honorée publiquement pour avoir contribué de manière importante à mettre au jour les irrégularités dans l'administration du régime de retraite.

- On devrait inscrire une note au dossier de service du surint. pr. Macaulay, et sa contribution devrait être reconnue publiquement.
- On devrait inscrire une note au dossier de service du s.é.-m. Mike Frizzell, et sa contribution devrait être reconnue publiquement.

La contribution du s.é.-m. Lewis et du s.é.-m. Walker devrait être reconnue publiquement. (Chapitre 3)

Chapitre 8 : Rétablir la confiance

Recommander s'il est nécessaire d'effectuer un examen de la gestion globale de la GRC.

8.1 Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC

8.1.1 Établir le groupe de travail

Une somme considérable de travail doit être abattue pour établir une structure de gouvernance appropriée et créer une culture adéquate au sein de la GRC. J'ai fait quelques suggestions au chapitre 7, mais l'importance de cette question mérite que l'on s'y attarde beaucoup plus longtemps que me le permettrait la période qui m'a été allouée. Il faut aussi obtenir l'apport d'intervenants clés. Par conséquent, je recommande la création d'un groupe de travail qui sera chargé d'examiner les questions et de formuler des recommandations au ministre de la Sécurité publique et au président du Conseil du Trésor d'ici le 14 décembre 2007. Les membres de ce groupe de travail proviendront de la GRC et de la fonction publique. Il comprendrait également des spécialistes de l'extérieur, œuvrant dans des domaines pertinents comme la police et la gouvernance. Le président du groupe de travail devrait être indépendant de la GRC et de la fonction publique. Le groupe de travail devrait délibérer à huis clos afin de favoriser une discussion franche. Cependant, les recommandations du groupe de travail devraient être rendues publiques.

8.1.2 Mandat du groupe de travail

Le groupe de travail devrait être chargé de trouver des solutions aux problèmes de gouvernance et de culture que cette enquête a fait ressortir. Il se pourrait fort bien que, pour atteindre ces objectifs, le groupe de

travail doit envisager de recommander des modifications à la Loi sur la GRC. Le mandat du groupe de travail devrait comprendre entre autres les tâches suivantes :

- examiner la structure de gestion de la GRC, dont les comités et les directions, et déterminer si les mandats et les ressources sont appropriés;
- examiner comment une fonction de remise en question et de surveillance pourrait être intégrée à la gestion de la GRC, notamment dans une organisation policière de style paramilitaire;
- déterminer la façon de veiller à ce que l'obligation de rendre compte soit imposée à la haute direction;
- concevoir un processus qui verra à ce que le commissaire et la haute direction établissent et maintiennent une structure éthique appropriée, fondée sur la mission, la vision et les valeurs de la GRC;
- veiller à ce que la politique de divulgation en milieu de travail de la GRC soit appropriée et à ce que soient mis en place des mécanismes assortis des ressources adéquates pour assurer la protection contre les représailles et un engagement à l'égard de mesures correctives claires et résolues;
- assurer la compatibilité entre une politique efficace de divulgation en milieu de travail et le processus de signalement des manquements éventuels au code de déontologie;
- envisager des façons de favoriser le partenariat constructif entre les employés

7.7 Ce que nous avons observé

Deux questions concernant la structure de la GRC sont apparues très évidentes au cours de mon enquête. Bien que ces questions aient été décrites dans des sections précédentes, il vaut la peine de les résumer ici à titre d'introduction à mes recommandations sur la voie à suivre.

La première concerne la tension causée au sein de cette organisation paramilitaire par la tentative d'imposer à la structure axée sur la chaîne de commandement prévue dans la Loi sur la GRC un processus de gestion plus conventionnel et fondé sur la collaboration et la remise en question. Je suis conscient que les services de police ont toujours été fournis dans le cadre d'une structure axée sur la chaîne de commandement. Cependant, les complexités associées à la gestion du volet « entreprise » de la GRC exigent que nous trouvions des façons d'harmoniser le tout avec une structure mieux adaptée à une gestion responsable.

L'obéissance aveugle aux ordres légitimes ne peut pas produire la collaboration, la remise en question et l'intendance nécessaires. La deuxième de ces questions touchant la structure est le conflit qui existe entre les principes d'une politique de divulgation solide en milieu de travail et le processus nécessaire pour signaler les manquements présumés au code de déontologie qui est enchâssé dans le Règlement de la GRC. Le code de déontologie fait partie de la culture de la GRC depuis un certain temps, et les membres connaissent bien leurs responsabilités et l'éventail des mesures qui peuvent être prises en cas de manquement présumé à ce code. Toutefois, tout ce processus lié au code de déontologie ne contient aucune des nuances associées à une politique de divulgation en milieu de travail

et, plus particulièrement, aucune des protections accordées aux dénonciateurs. Nous nous sommes aussi rendu compte que les procédures prévues dans le code de déontologie peuvent même servir à alimenter des conflits de personnalités. Ainsi, le surint. pr. Macaulay et M. Ewanovich ont déposé des plaintes l'un contre l'autre en vertu du code de déontologie au sujet d'allégations concernant les pratiques de gestion de M. Ewanovich. Par conséquent, il faut trouver un mécanisme qui a préséance sur le code de déontologie afin de protéger un employé ou un membre qui souhaite, en toute légitimité, dénoncer des actes fautifs présumés en milieu de travail. Par conséquent, je crois qu'il est amplement évident que des changements doivent être apportés à la structure. Les rapports entre une structure axée sur la chaîne de commandement et la gestion efficace doivent être établis avec précision. Il faut envisager de mettre en place une structure de gestion et de surveillance appropriée. De plus, il faut de toute urgence analyser ces questions de manière à ce qu'on puisse apporter les changements qui s'imposent. Les recommandations formulées au chapitre 8 visent à atteindre cet objectif.

propos en les considérant comme des observations et des opinions qui ne peuvent pas être vérifiées, les incidents que j'ai signalés dans les sections précédentes du rapport leur donnent à tout le moins une certaine crédibilité. Dès 2003, il était possible de déceler des signes de la détérioration de la culture. Les sondages menés à deux ans d'intervalle auprès des membres de la GRC et des fonctionnaires à son service ont donné des résultats surprenants¹. De façon générale, les sondages ont révélé que la satisfaction au travail avait augmenté parmi les hauts gradés, mais avait diminué considérablement chez les personnes occupant un poste de niveau inférieur.

7.6 Membres réguliers et membres civils

Tout au long de notre enquête, j'ai beaucoup entendu parler de questions touchant l'introduction de civils aux échelons supérieurs de la GRC.

À la suite de la crise financière ayant sévi à la GRC à la fin des années 1990, un nombre croissant de fonctionnaires et de membres civils ont été affectés à des postes supérieurs à la Direction générale. Par le passé, ces postes étaient presque exclusivement occupés par des membres réguliers de la GRC. Ainsi, M. Gauvin et M. Ewanovich ont été embauchés durant cette période. Les membres réguliers ont suivi un parcours tout à fait différent de celui des membres civils et des fonctionnaires en ce qui a trait à la formation et à la culture. Ces deux façons de penser n'ont jamais été

Sondages sur la conciliation travail-vie menés en 2001 et 2003 par Linda Duxbury, professeure de la Sprott School of Business, Carleton University, et Chris Higgins, professeur de la Richard Ivey School of Business.

intégrées au niveau de la direction. Les conflits engendrés par les différences sur les plans des normes et de la discipline ont contribué à fractionner les influences au sein de l'organisation. La GRC devra certes continuer de faire appel à l'expertise de personnes formées dans un contexte externe à la tradition policière. Pour permettre à la GRC d'aller de l'avant, ces deux groupes devront en arriver à un partenariat constructif.

7.6.1 Incidence des questions culturelles

De nombreuses personnes nous ont fait part de ce qu'elles pensent de la culture actuelle de la GRC. Je souhaite formuler deux observations principales à ce sujet. Tout d'abord, la chaîne d'événements qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport aurait pu être brisée à divers moments si la culture avait appuyé les personnes qui avaient déposé des plaintes en matière d'inconduite. Si seulement une enquête interne avait eu lieu en même temps que la vérification. Si seulement les dénonciateurs avaient été protégés. Si seulement le bureau du conseiller en matière d'éthique avait eu un peu de mordant. Si la culture de l'organisation avait été différente dans un ou plusieurs de ces domaines importants, les questions examinées dans le présent rapport n'auraient pas été portées à l'attention du commissaire; elles auraient été gérées à un échelon beaucoup plus bas.

Deuxièmement, les questions d'ordre culturel qui ont donné des résultats aussi embarrassants pour la GRC doivent être réglées intégralement. Il importe d'apporter les changements nécessaires à la structure et aux processus pour réaligner la culture de la GRC sur ses propres valeurs et vision, ainsi que sur les attentes des Canadiens.

Comme je l'ai signalé, la GRC a échoué sur ces deux plans. Même s'il existait une politique adéquate en matière de divulgation, elle n'a jamais été appliquée en milieu opérationnel. Le conseiller en matière d'éthique était aussi l'agent principal chargé de recevoir les divulgations. Le conseiller en matière d'éthique n'avait aucun rôle bien établi et disposait de ressources très limitées pour assurer cette fonction ou une présence régionale. De plus, le taux de rotation élevé – six personnes en six ans – a contribué à limiter la confiance que pouvait obtenir le conseiller en matière d'éthique auprès des membres.

Les problèmes étaient exacerbés par le système solidement ancré de signalement des contraventions présumées au code de déontologie et d'enquêtes à ce sujet. Ajoutons à cela un milieu qui dissuadait quiconque d'annoncer des mauvaises nouvelles, et il n'est guère étonnant que, lorsque les problèmes concernant la gestion des régimes de retraite et d'assurances ont fait surface, personne n'a su à quelle porte frapper.

Même si la commissaire Bussan et la conseillère en matière d'éthique, la comm. adj. Sandra Conlin, sont en voie de mettre en œuvre des mécanismes importants sur le plan de la divulgation et de la protection, certains problèmes structurels doivent selon moi être réglés avant que la GRC puisse profiter d'un système de divulgation entièrement fonctionnel. Je traite de ces problèmes fonctionnels à la section 7.6.

7.4.2 Réaction aux cas de conduite *répréhensible*

Une autre question cruciale est la réaction du commissaire à la conduite répréhensible de hauts dirigeants de la GRC. Lorsqu'un membre régulier de la GRC contrevient au code de déontologie, les mesures

disciplinaires sont souvent imposées rapidement et sans ambiguïté. Même s'il se peut que la procédure de règlement des griefs retarde l'imposition de sanctions ou modifie la forme de celles-ci, les messages de la direction à l'intention des fautifs présumés sont sans équivoque.

Dans le cas d'un manquement grave, la GRC peut congédier le membre fautif sur le champ, lui retirer sa cote de sécurité, confisquer sa solde et calculer ses crédits ouvrant droit à pension jusqu'à sa date de cessation d'emploi. Cependant, la réaction du comm. Zaccardelli à la conduite de M. Ewanovich a différé considérablement de cette pratique établie. Le comm. Zaccardelli a demandé à M. Ewanovich de démissionner lorsqu'il a été informé des résultats de la vérification interne, mais il lui a permis de s'en tirer plutôt bien vu les circonstances. En effet, M. Ewanovich a continué d'occuper un poste à la GRC dans un autre immeuble situé tout près, de toucher son salaire et d'accumuler des gains ouvrant droit à pension. Les personnes qui avaient travaillé tellement longtemps pour divulguer les problèmes attribuables à la gestion de M. Ewanovich voyaient que ce dernier occupait toujours un emploi à la GRC. Cela ne faisait que confirmer à leurs yeux que des règles différentes s'appliquaient aux membres de la direction.

7.5 Culture

7.5.1 *Que pensent les gens de la GRC?*

Un grand nombre de personnes nous ont indiqué qu'il y avait lieu d'améliorer considérablement la culture au sein de la GRC. On a employé les termes « milieu de travail empoisonné », « milieu de travail caractérisé par les abus de pouvoir », « culture où tout est dû aux échelons supérieurs ». Même si l'on peut écarter ces

7.4 La dénonciation

7.4.1 Protection des dénonciateurs

Ce qui nous préoccupe au plus haut point dans le présent rapport, c'est la façon dont sont traitées les personnes qui dénoncent les actes répréhensibles au sein de l'organisation. Dans le contexte de la GRC, cela inclut tant les personnes qui ont mis au jour les problèmes que celles qui ont tenté d'amener les différents niveaux de la direction à s'en occuper. Dans le chapitre 3, j'ai conclu que plusieurs personnes qui avaient dénoncé des cas éventuels de mauvaise gestion ou d'inconduite avaient été mal traitées.

Depuis la fin de 2001, la GRC dispose d'une politique sur la divulgation interne de renseignements concernant les actes fautifs en milieu de travail. Cette politique reflète celle du Conseil du Trésor qui s'applique à tous les fonctionnaires. Dans le but d'éliminer tous les doutes concernant l'application de cette politique générale aux membres de la GRC, le comm. Zaccardelli a mis en œuvre une politique analogue pour les membres réguliers et civils de la GRC.

Les dénonciateurs qui passent à l'action risquent souvent de perdre leur emploi et peut être même davantage. Par conséquent, les organisations doivent protéger les personnes qui, sciemment, risquent leur carrière dans l'intérêt de l'organisation dans son ensemble. Même avec l'assurance d'une telle protection, personne ne dénoncera les actes répréhensibles si l'on estime qu'aucune mesure adéquate ne sera prise. Par conséquent, tout régime de divulgation des actes fautifs doit comprendre des mécanismes de protection des dénonciateurs contre les représailles et un engagement à l'égard de mesures correctives claires et résolues.

publique et de la GRC. Parmi ces valeurs, la transparence, les concours publics, l'équité, l'efficacité et l'économie n'ont pas été respectés. Par conséquent, différentes activités liées à l'administration du régime de retraite ne passeraient pas l'examen minutieux du grand public canadien, ni des membres de la (GRC).

Nous avons discuté de la question avec M. Gauvin et nous lui avons demandé comment il voyait sa responsabilité. Il a répondu qu'il ne pensait pas que sa responsabilité était engagée puisque les problèmes touchaient la Direction des ressources humaines.

Je ne suis pas du tout d'accord avec M. Gauvin. Je ne comprends pas ce qu'il veut dire lorsqu'il affirme que la GRC est une importante organisation et qu'on ne peut pas s'attendre à ce qu'il ait connaissance de tout ce qui s'y passe. L'administrateur supérieur des Affaires financières de tout organisme doit accepter la responsabilité des manquements des fonctions de finances et de contrôle.

La fonction de gestion de cette entreprise complexe aurait pu, de toute évidence, bénéficier de la surveillance d'une entité assumant les tâches d'un conseil d'administration. En vertu des principes fondamentaux de l'intendance, elle aurait veillé à ce que les comités et les directions reçoivent un mandat pertinent et à ce qu'ils soient pleinement opérationnels. Elle se serait aussi assurée que le commissaire et l'administrateur supérieur des Affaires financières fassent l'objet d'une analyse critique.

7.3.3 Importance de la surveillance

Les problèmes créés par le style de gestion du comm. Zaccardelli ont été exacerbés par le fait que celui-ci ne s'opposait pas à des styles de gestion semblables chez d'autres membres de son équipe de gestion, pourvu que ceux-ci obtiennent les résultats auxquels il s'attendait. Par conséquent, il n'est pas étonnant que, lorsqu'il prenait connaissance de plaintes au sujet de tactiques et d'une culture d'intimidation mises de l'avant par M. Ewanovich, le comm. Zaccardelli estimait n'avoir aucune mesure à prendre à l'égard de ces plaintes. Au bout du compte, M. Ewanovich a été tenu responsable de ce qui s'était passé dans sa direction, même si c'était son style de gestion qui posait un grave problème pour les personnes relevant de lui. Outre le fait de remarquer que le style de gestion de celui-ci contribuait à créer un environnement de travail très difficile et de signaler la tolérance du comm. Zaccardelli à l'égard de cette façon de faire les choses, rien dans mon mandat ne me pousse à en dire davantage au sujet de M. Ewanovich.

7.3.2 Importance du leadership de l'administrateur supérieur des Affaires financières

Pour m'acquitter de mon mandat, il importe que je parle de l'administrateur supérieur des Affaires financières de la GRC, M. Gauvin. Ce dernier joue un rôle important dans les situations étudiées. Il était bien sûr responsable de la gestion des ressources de la GRC et devait établir un environnement de contrôle interne. Malgré ces responsabilités, il a toujours refusé d'accepter la responsabilité des problèmes exposés en ce qui concerne l'administration des régimes de retraite et d'assurances.

Je donne dans les prochains paragraphes deux exemples de l'attitude au sein de l'organisation qui a contribué aux problèmes liés à la gestion des caisses de retraite et d'assurances.

Mon premier exemple porte sur les pressions liées à l'atteinte des objectifs financiers par rapport à l'établissement d'un environnement de contrôle approprié. La GRC a recruté M. Gauvin pour l'aider à mettre de l'ordre dans ses finances. En agissant ainsi, la GRC a fait appel à un fonctionnaire d'expérience très respecté. On attribue d'ailleurs à M. Gauvin le mérite d'avoir établi des bases financières solides à la GRC. Toutefois, il est évident qu'à la GRC, l'atteinte des objectifs financiers et des objectifs liés aux programmes était tellement importante qu'on négligeait le respect des processus mis en place pour protéger l'organisation contre les formes de mauvaise gestion et d'inconduite décrites dans la vérification interne. Le rapport de retraite indique ce qui suit :

Nous croyons que les gestionnaires du Centre national de décision en matière de rémunération (CNDR) étaient tellement concentrés sur l'atteinte des objectifs de leur secteur d'activité, en particulier lors de l'impartition de fonctions liées à l'administration, que les responsabilités liées à la fonction de contrôle ont été négligées.

Le fait de récompenser la réalisation des objectifs et l'achèvement des projets à tout prix a de graves effets secondaires sur une organisation.

Le second exemple a trait à l'environnement de contrôle. Voici un autre extrait de ce rapport :

Les constatations de la vérification, résumées précédemment et présentées en détail dans le présent rapport de vérification, indiquent un environnement de contrôle interne qui ne soutient pas les valeurs de base de la fonction

cadres supérieurs. À mon avis, deux facteurs ont contribué à perpétuer ce ton, soit le pouvoir absolu exercé par le commissaire et l'absence d'une surveillance appropriée de son style de gestion.

7.3.1 (Commissaire Zaccardelli)

Le ton donné par le premier dirigeant d'une organisation est déterminant. Les pouvoirs conférés au commissaire de la GRC font en sorte que le titulaire de ce poste est beaucoup plus puissant que n'importe quel premier dirigeant d'entreprise. Par conséquent, l'attitude et le comportement du commissaire se font sentir de manière beaucoup plus marquée que ce n'est le cas dans le milieu des grandes entreprises.

Il va donc de soi que l'attitude et le comportement du comm. Zaccardelli ont influencé la GRC durant la période visée par le présent rapport, et la même chose vaut pour ces prédécesseurs par le passé. Le comm. Zaccardelli est un gendarme de carrière. Il est connu pour son acharnement au travail, et le succès de la GRC lui tient à cœur. Il a réalisé le rêve de sa carrière en devenant commissaire. Il se rappelle d'ailleurs clairement la date et l'heure auxquelles le premier ministre Jean Chrétien l'a appelé pour lui annoncer sa nomination.

Chaque administrateur général a son propre style. On m'a longuement décrit à quel point le comm. Zaccardelli avait un style totalement différent de celui de son prédécesseur. Le comm. Murray était en faveur d'un leadership partagé, contrairement au comm. Zaccardelli, qui a déclaré que l'expression « leadership partagé » ne faisait pas partie de son vocabulaire. Une approche autocratique en matière de leadership peut être indiquée dans certaines circonstances. Il a déjà été question de la

place d'une telle approche au sein d'un service de police. La question ne se limite pas au style de leadership autocratique du comm. Zaccardelli, mais s'étend aussi à sa façon de l'exprimer. Le comm. Zaccardelli s'exprimait avec fougue (certains ont dit de façon excessive), en faisant très peu de cas de ses interlocuteurs et en leur montrant peu de respect. Il se décrivait lui-même comme étant d'une franchise brutale avec ses subalternes, n'hésitant pas à recourir à des techniques d'enquête pour faire sortir la vérité. Il a admis que certaines personnes n'aimaient pas ce qu'il leur disait. Selon ses dires, il en faisait souvent plus qu'il aurait mérité, mais qu'il pouvait être dur envers ceux qui n'étaient pas à la hauteur. Son attitude a contribué à donner l'impression qu'il pouvait être mauvais pour sa carrière de déplaître au comm. Zaccardelli, impression partagée par un bon nombre des personnes interrogées. Mieux valait ne pas contredire ou mettre en doute les décisions de ce dernier.

Étant donné son penchant pour les décisions très rapides, il y avait très peu de possibilités d'assurer une fonction de remise en question aux échelons supérieurs de la GRC durant le mandat du comm. Zaccardelli. Il aimait beaucoup – peut-être un peu trop – rappeler aux autres que c'était lui le commissaire. Il souhaitait peut-être ainsi les rassurer en leur rappelant qu'il était l'ultime responsable, mais, dans la culture qu'il avait créée, cela servait surtout à faire de lui un personnage apparemment impossible d'accès, sauf pour les courageux ou les téméraires.

Les observations que nous avons recueillies au sujet du comm. Zaccardelli donnent l'impression qu'il s'agissait d'un homme qui profitait du statut et des privilèges rattachés à son poste et qui s'en servait pour garder ses distances avec les autres.

De même, le Comité de vérification de la GRC ne servait pas aux fins prévues. Il était présidé par le commissaire et comprenait des membres de la haute direction. Il est possible de décrire sa fonction en observant de quelle manière la vérification interne a été gérée. L'ébauche du rapport était disponible à la fin du mois d'octobre 2003. Toutefois, le rapport ne pouvait pas être finalisé ni versé sur le site Web de la GRC tant que le Comité de vérification ne l'avait pas approuvé. Or, il était prévu que la prochaine rencontre de ce comité n'aurait lieu que le 25 février de l'année suivante. Personne n'a pensé à organiser une réunion extraordinaire de ce comité pour prendre connaissance d'un rapport aussi important. En fait, M. Aiken nous a dit que s'il y avait eu une réunion, elle aurait été de courte durée.

7.2.3 Examen de modèles de gouvernance de *rechange*

Je laisse à d'autres de décider si le modèle paramilitaire traditionnel constitue le meilleur modèle de gouvernance pour une entreprise de services de police moderne. Je n'hésite toutefois pas à affirmer qu'il s'agit d'un modèle que n'accepteraient pas des investisseurs dans une entreprise évaluée à 3 milliards de dollars. Une entreprise de renom de cette taille ne peut pas assurer la transparence et la responsabilisation requises en faisant appel à une structure de commandement et de contrôle.

Les pratiques modernes en matière de gouvernance reposent sur les principes de la surveillance et l'indépendance de la fonction de surveillance à l'égard de la direction. Les propriétaires qui ne gèrent pas leur propre entreprise doivent confier à d'autres la surveillance des activités.

Ce principe est d'ailleurs clairement accepté dans le contexte des sociétés d'État, qui ont

leur propre conseil d'administration indépendant, lequel est responsable devant le gouvernement. Les premiers dirigeants des sociétés d'État, qui sont souvent nommés par le gouvernement, doivent néanmoins rendre compte au conseil d'administration et au gouvernement.

Est-il possible d'imposer à un corps policier une structure de gouvernance moderne? Ceux qui s'opposent à ce concept semblent craindre de compromettre la structure de commandement et de contrôle qui est reconnue comme étant essentielle à la prestation de services de police efficaces. Or, selon moi, il n'est pas nécessaire de compromettre l'intégrité de la fonction policière pour y arriver. Il existe d'autres modèles. Par exemple, le pouvoir du gouverneur de la Banque du Canada d'établir la politique monétaire est protégé. Par contre, les activités de la Banque sont surveillées par un conseil d'administration formé du gouverneur, du sous-gouverneur et d'administrateurs indépendants. Le gouverneur est le seul responsable de la politique monétaire et rend directement compte au ministre à cet égard, mais il est redevable au conseil d'administration pour toutes les autres activités de la Banque du Canada.

De même, l'Agence du revenu du Canada utilise un modèle semblable.

7.3 Le ton aux échelons supérieurs

L'importance du ton aux échelons supérieurs en ce qui concerne le cadre éthique d'une organisation est reconnue. J'entends par cette expression le ton sur le plan de l'éthique donné par les personnes occupant les échelons supérieurs de l'organisation.

Dans la présente section, je réprouve le ton donné par le comm. Zaccardelli et certains

bonne connaissance des services de police. La GRC compte aussi 6 500 membres de la fonction publique fédérale.

7.2.2 *Modèle de gouvernance actuel*

Le modèle de gouvernance de la GRC est souvent qualifié de paramilitaire, c'est à dire qu'il repose sur une chaîne de commandement et qu'il faut suivre les ordres. Il découle de l'histoire et de la culture de la GRC, et il est enraciné dans la Loi sur la GRC. Tout membre est tenu, en vertu des règlements afférents à la Loi sur la GRC, d'obéir aux ordres légitimes – verbaux ou écrits – de tout membre qui lui est supérieur en grade ou qui a autorité sur lui.

Le commissaire a pleine autorité sur la GRC, les autres étant habilités à agir dans les limites des pouvoirs qui leur sont délégués. Le pouvoir exclusif du commissaire de diriger la fonction policière n'est soumis à presque aucune surveillance. Si, dans l'exercice de ses pouvoirs, le commissaire doit tenir compte des instructions du ministre de la Sécurité publique, celui-ci s'en tient toutefois le plus souvent à énoncer des objectifs stratégiques généraux visant à assurer l'intérêt national.

Je ne dis pas que la GRC n'a pas adopté des approches modernes en matière de gouvernance. Durant le mandat du comm. Zaccardelli, la GRC avait une structure de gestion organisationnelle qui s'apparentait à celle d'une entreprise du secteur privé. L'Etat major supérieur (EMS) constitué du commissaire et des directeurs des services et des régions se rencontrait régulièrement pour donner une orientation stratégique à l'organisation. La GRC comptait aussi un comité de vérification et des directions fonctionnelles, notamment celles des ressources humaines et des finances. Or, il

ne s'agit pas de déterminer si les comités et les directions étaient en place ou s'étaient vu confier un mandat pertinent, mais plutôt de savoir s'ils ont joué un rôle efficace en ce qui concerne la gouvernance de l'organisation.

Sur un grand nombre des questions les plus importantes que j'ai examinées, le commissaire n'a pas consulté l'EMS; il l'a plutôt avisé de ses décisions. C'est ce qui s'est produit avec le rapport préliminaire de la vérification interne sur le régime de retraite sur lequel il avait été informé par M. Aiken alors que l'EMS était réuni au Château Cartier. Le comm. Zaccardelli a rencontré M. Aiken en privé, puis il a informé l'EMS des conclusions contenues dans ce rapport. Les membres de l'EMS n'ont pas reçu d'exemplaires du rapport, et M. Aiken n'a pas été invité à les entretenir à ce sujet. Sans consulter qui que ce soit, le comm. Zaccardelli a informé les membres de l'EMS qu'il avait renvoyé M. Ewanovich de son poste. Sans consulter qui que ce soit, le comm. Zaccardelli a déclaré à l'EMS que la comm. adj. George était nommée immédiatement au poste de DPRH en remplacement de M. Ewanovich. Il n'a pas non plus invité le conseiller en matière d'éthique à participer aux discussions et ne lui a pas remis le rapport préliminaire de vérification pour recevoir ses conseils sur les questions que ce document soulevait.

Comme nous le savons maintenant trop bien, ces mesures, ainsi que celles qui n'ont pas été prises à cette époque, ont été cruciales pour l'avenir de la GRC. Si l'EMS avait été investi d'une fonction de remise en question ou s'il avait même pu simplement formuler son opinion sur les décisions de gestion du commissaire, toute cette affaire n'aurait peut-être pas entaché la réputation de la GRC.

Chapitre 7 : Gouvernance et culture

Le présent chapitre traite des problèmes de gouvernance et de culture à la GRC qui ont été mis au jour dans le cadre de mon enquête. Ma recommandation au chapitre 8 en vue de l'établissement d'un groupe de travail sur la gouvernance et la culture découle des questions soulevées dans la présente partie du rapport.

7.1 Pourquoi cette question est-elle importante?

À bien des égards, les questions soulevées dans le présent chapitre sont les plus importantes de mon enquête.

J'ai répondu aux quatre questions qui m'étaient présentées. Il ne fait aucun doute qu'en fournissant des réponses claires et crédibles à toutes ces questions, on pourra réaliser des progrès importants en vue de rétablir la confiance à l'égard de la GRC. Toutefois, si l'on ne parvient pas à déterminer les causes fondamentales des événements et à en tirer des enseignements, le risque que ce genre de situation se produise de nouveau est très grand.

Dans cet avant-dernier chapitre du rapport, j'examine la culture et la gestion à la GRC dans le contexte des questions que l'on m'a demandé d'examiner. Dans le dernier chapitre, je présente des recommandations en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de solutions aux problèmes sur les plans de la gouvernance et de la culture que mon enquête et les travaux d'autres enquêteurs ont fait ressortir.

7.2 Questions liées à la gouvernance

7.2.1 Raison d'être de la GRC

Dans toute organisation, les structures et processus de gouvernance ont pour principal avantage d'améliorer la prise de décisions, la transparence et la responsabilité. Il n'existe pas de modèle universel – l'organisation doit adopter une approche en

matière de gouvernance qui tient compte des circonstances dans lesquelles elle évolue. Il faut donc une connaissance de base des activités de la GRC pour examiner les modèles de gouvernance possible.

La GRC est une entreprise vaste et complexe, mais dont le champ d'activités est étroit, se limitant aux services de police et aux activités à l'appui de ces services. Des sept principaux secteurs d'activités de la GRC, trois touchent directement l'activité policière, soit i) les services de police à l'intention du gouvernement fédéral, la police internationale et les services de maintien de la paix; ii) la protection des dignitaires, les services de sécurité en cas d'événements importants ou d'initiatives spéciales et durant le transport aérien; iii) la prestation de services de police dans les huit provinces et les territoires conformément aux ententes conclues avec les différentes administrations.

Les quatre autres secteurs d'activités de la GRC viennent appuyer la fonction policière. Ils englobent notamment la gestion de l'information et du renseignement en ce qui concerne le crime organisé, la sécurité nationale, la criminalistique, les divers services techniques et la gestion de la structure organisationnelle. En outre, la GRC assure deux autres secteurs d'activités liés au Centre des armes à feu Canada. La GRC emploie 17 000 membres réguliers (agents de police qualifiés), et 3 000 membres civils possédant des compétences spécialisées qui sont particulières aux services de police ou qui nécessitent une

privée empêcheront la divulgation de bon nombre de renseignements critiques relatifs à un processus en cours.

Je suis conscient que la publication de ce rapport survient alors que la Commission d'enquête sur l'attentat contre le vol d'Air India est en cours. À ce jour, cette enquête a permis de mettre au jour un certain nombre de faits importants qui n'avaient pas été révélés lors des enquêtes précédentes. Or, dans l'affaire qui nous concerne, rien n'indique que des faits importants sont toujours dissimulés, qui pourraient seulement être divulgués grâce à une enquête publique.

Le nouveau commissaire de la GRC devra relever de nombreux défis pour donner un nouvel élan à la GRC ainsi que pour restaurer notre fierté et rétablir notre confiance en la gestion de cette institution nationale. Il est à espérer que le commissaire tirera profit des constatations et des recommandations figurant dans le présent rapport. Si, dès le début de son mandat, il doit faire face à une enquête publique, son travail n'en sera que plus ardu.

Par conséquent, je ne recommande pas d'effectuer une enquête plus formelle.

Chapitre 6 : Est-il nécessaire d'effectuer une enquête plus formelle?

Recommander s'il est nécessaire d'effectuer une enquête plus formelle dont le responsable aurait des pouvoirs et des compétences supplémentaires pour régler toute question en instance.

J'ai été nommé à titre d'enquêteur indépendant en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Dans le cadre de la production du présent rapport, je n'avais pas le pouvoir de convoquer des témoins ni de demander à ces derniers de fournir des preuves ou des documents.

À la lumière de la conclusion de mon travail, je peux dire qu'aucune personne que nous avons convoquée n'a décliné notre invitation. En outre, personne n'a refusé de répondre à nos questions ou de produire des documents. Comme mon équipe a pu bénéficier de l'extraordinaire coopération de la GRC, sous la direction de la comm. Bussan, j'ai eu un accès élargi aux courriels et aux documents. Je ne crois vraiment pas que le titre de commissaire en vertu de la Loi sur les enquêtes m'aurait permis d'avoir un meilleur accès à ces renseignements.

Ainsi, je ne vois pas la nécessité de mettre en œuvre un processus dont le responsable aurait des pouvoirs supplémentaires pour examiner de nouveau les questions faisant l'objet du présent rapport. Je dirais même que rien ne justifie la tenue de tout processus visant un nouvel examen de ces questions. Ce document constitue le septième d'une série de rapports visant à recueillir des faits. Avant mon rapport, les faits ont été établis et analysés dans des rapports de vérification interne portant sur les régimes de retraite et d'assurances, ainsi que dans le cadre d'une enquête criminelle et d'une enquête interne. Plus tard, la vérificatrice générale s'est

penchée sur la question, qui a ensuite fait l'objet de nombreuses séances très médiatisées devant le Comité des comptes publics. Les conclusions de ces sept enquêtes ont été rendues publiques. Bon nombre des séances devant le Comité des comptes publics ont été télévisées et sont disponibles sur le site Web de l'organisme, et la transcription de toutes les séances est accessible au public. Plus de cinquante personnes ont témoigné sous serment, souvent plus d'une fois.

Je suis d'avis qu'il ne sert à rien de recueillir encore plus de faits, il est temps d'agir. Dans le prochain chapitre, je recommande d'instaurer plusieurs mesures concrètes relatives aux questions examinées dans le présent rapport. Ces mesures s'ajoutent à celles, nombreuses, déjà mises en œuvre par la GRC pour régler les problèmes divulgués lors des précédentes enquêtes. J'estime que ces questions ne devraient pas faire l'objet d'un processus public. Par exemple, la vérification de l'enquête du SPO par la PPO que je recommande doit se faire selon les procédures policières habituelles dans ce genre d'affaires (c'est à dire, pas publiquement). La transparence sera assurée au moyen de la publication des conclusions de la vérification.

Il faut également agir au chapitre des problèmes liés aux ressources humaines. Je suis d'avis qu'il est rarement approprié de traiter publiquement des questions liées aux ressources humaines. Ces processus peuvent facilement porter préjudice à la réputation des personnes impliquées – peu importe si l'on en a conclu que leurs actions étaient inappropriées ou non. En outre, les lois régissant les biens et la protection de la vie

appropriée aux lacunes en matière de contrôle relevées dans les rapports de vérifications internes et d'enquête du SPO, mais a énuméré un certain nombre de points non encore réglés. Nous avons reçu une mise à jour de la GRC concernant l'avancement de ces mesures à l'égard des points en question. Cette mise à jour précise ce qui suit :

- La GRC a déterminé en fin de compte que 3,39 millions de dollars (au lieu des 3,1 millions indiqués dans le rapport de la vérificatrice générale) avaient été imputés à tort au régime de retraite pour financer des projets de RH, financement qui aurait dû provenir des crédits parlementaires de la GRC. Cet argent a été entièrement remboursé.

- La GRC a procédé à un examen exhaustif de tous les frais imputés aux régimes de retraite et d'assurances. Elle a mis en place un système continu de contrôle pour veiller à ce qu'il y ait optimisation des ressources et à ce que seuls les frais pertinents soient imputés aux régimes.

- La GRC a élaboré une politique nationale sur les enquêtes externes afin d'assurer un processus qui soit à la fois indépendant et impartial. Cette politique sera publiée sous peu.
- La GRC a accru sa capacité d'examiner à l'intérieur les analyses de rentabilisation qui appuient des initiatives importantes.

Les autres questions soulevées par la vérificatrice générale incluent les recommandations liées au régime d'assurances. Comme il est précisé à la section 1.1.4, au cours de la vérification interne du régime d'assurances, on a découvert que la GRC pourrait ne pas avoir

l'autorisation légale d'administrer un régime d'assurances. La GRC discute activement avec le SCT en ce moment et prévoit résoudre cette question à l'automne 2007. Elle a précisé qu'elle serait en mesure de donner suite aux recommandations liées au régime d'assurances dès que la question sera réglée.

Chapitre 5 : Réaction aux constatations

La direction a-t-elle réagi aux constatations de mauvaise gestion ou de non-conformité de manière efficace et en temps utile?

5.1 Pourquoi cette question est-elle importante?

Cette question faisant partie de mon mandat porte sur le caractère approprié et opportun des mesures prises par la GRC pour corriger les cas d'imputation irrégulière de frais aux régimes de retraite et d'assurances, l'absence de contrôles plus rigoureux sur les contrats impartis et l'absence de politiques.

5.2 Réactions de la GRC

Le caractère opportun des réponses de la GRC aux constatations découlant des divers rapports ne semble pas être mis en cause. Cela est probablement attribuable aux mesures prises par la GRC et à la confirmation provenant de la vérificatrice générale selon laquelle la plupart des mesures requises avaient été prises.

Les rapports des vérificateurs internes contenaient plusieurs recommandations et étaient accompagnés de plans d'action de gestion. Ces plans indiquaient comment la direction prévoyait donner suite aux recommandations et mettre en œuvre les changements voulus. En juillet 2004, la GRC a effectué une vérification interne de suivi pour déterminer si les mesures prises à l'égard des constatations découlant de la vérification interne sur le régime de retraite étaient appropriées, efficaces et opportunes. Cette vérification de suivi a permis de constater que le plan d'action de gestion concernant la vérification du régime de retraite avait été correctement mis en œuvre.

5.3 Rapport de la vérificatrice générale

Je ne considère pas qu'il soit nécessaire d'aller au delà du rapport de la vérification interne de suivi et du rapport de la vérificatrice générale. Par conséquent, dans les sections qui suivent, je vais m'attarder uniquement aux questions soulevées par la vérificatrice générale comme nécessitant un suivi.

S'il semble y avoir beaucoup moins de controverse entourant l'efficacité et le caractère opportun de la réaction de la GRC, c'est peut-être en raison du fait que le rapport de la vérificatrice générale a fourni un suivi à l'égard des diverses recommandations. Les mesures prises par la GRC pourraient aussi avoir contribué à ce niveau de satisfaction.

Le rapport de la vérificatrice générale fait état des questions relevées dans les rapports des vérificateurs internes et du SPO, et il soulève d'autres questions. La vérificatrice formule des commentaires sur les mesures déjà prises pour corriger les points soulevés dans les rapports précédents et ajoute des recommandations à l'intention de la GRC concernant des changements à apporter.

Même si le rapport du SPO portait principalement sur la possibilité de comportement criminel, il relevait aussi des cas d'imputation irrégulière de frais et un relâchement des contrôles de gestion et de la fonction de contrôle.

En novembre 2006, la vérificatrice générale a déposé son rapport sur ces questions. Elle a conclu que la GRC avait réagi de manière

comme il l'a fait. Si la culture organisationnelle avait été conforme aux valeurs préconisées par la GRC, ces machinations n'auraient pas été possibles. L'une des plus grandes difficultés qui puisse se présenter à une organisation est de corriger des problèmes de nature culturelle ou éthique. L'un des objectifs du groupe de travail dont je recommande la création au chapitre 8 est de créer un environnement au sein duquel la GRC pourra corriger ces problèmes.

4.5 Communication

La direction de la GRC s'est particulièrement mal acquittée de sa responsabilité de communiquer avec les personnes qui ont mis au jour les irrégularités. Je comprends très bien que certaines questions ne doivent pas être communiquées aux personnes qui ont déposé une plainte (en partie en raison des différents droits à la protection des renseignements personnels). Toutefois, bien des informations auraient dû être transmises à Mme Revine, au surint. pr. Maccaulay et au s.é.-m. Lewis, ce qui aurait épargné beaucoup d'émoi.

Une grande partie de cette communication aurait pu se faire de manière informelle. L'organisation a semblé se contenter uniquement des communications officielles provenant du comm. Zaccardelli, lesquelles coïncidaient avec des événements marquants comme la conclusion de l'enquête du SPO. L'absence d'une politique de communication aux employés plus structurée favorise la prolifération des rumeurs et des suppositions, ce qui contribue considérablement à la culture de cynisme et de méfiance entre la direction et le reste de l'organisation, dont je fais état tout au long du présent rapport

Comme il a été précisé, l'enquête criminelle n'a pas donné lieu au dépôt d'accusations. Le fait que ce résultat puisse avoir été influencé de quelque façon par le manque d'indépendance relevé dans l'enquête du SPO me préoccupe. J'ai donc recommandé que la PPO revoie ces conclusions et indique s'il y a lieu de prendre d'autres mesures.

4.3.2 Obligation de rendre compte des fonctionnaires

Le processus qui a été appliqué aux fonctionnaires visés par les irrégularités a été très différent du code de déontologie qui est suivi pour les membres. Il est marqué à la fois par l'action et par l'inaction.

Les deux hauts fonctionnaires en cause (M. Ewanovich et M. Crupi) ont été relevés de leurs fonctions. Il était justifié de tenir ces deux cadres supérieurs responsables de leur inconduite.

S'il est important de tenir les personnes en cause responsables de leurs actes, c'est en grande partie en raison du message que cela transmet au reste de l'organisation. Dans ce cas-ci, le message a été à la fois affaibli et faussé par le fait que, même si les personnes visées avaient été relevées de leurs fonctions, elles ont continué à toucher un salaire pendant un certain temps et à fréquenter les bureaux de la GRC.

D'un point de vue plus général, rien n'indique qu'une enquête de quelque autre type ait été menée pour déterminer s'il y avait eu inconduite de la part d'autres fonctionnaires. Nous savons que le comm. Zaccardelli estimait avoir réglé entièrement le problème lorsqu'il a mis fin à l'emploi de MM. Ewanovich et Crupi. Il ne semble pas être venu à l'idée d'autres membres de la direction de vérifier s'il y avait lieu de faire enquête ou de prendre d'autres mesures à propos de quelque autre fonctionnaire à

l'emploi de la GRC. Il se peut que ce soit en raison du fait que la direction se concentrait sur les manquements possibles au code de déontologie (applicable seulement aux membres de la GRC) et était moins disposée à s'aventurer dans le monde moins bien connu du régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires. J'ai entendu dire que le fait que les membres et les fonctionnaires soient traités différemment sur le plan des mesures disciplinaires contribue à l'écart culturel entre les deux groupes. L'absence de processus pour régler les questions liées aux employés autres que les membres est au nombre des lacunes dans la structure de gestion qui m'ont poussé à recommander, au chapitre 8, la création d'un groupe de travail sur la gouvernance et la culture.

4.4 Mesures correctives

Lorsque des incidents comme les irrégularités dans les régimes de retraite et d'assurances sont mis au jour au sein d'une organisation, il est important que celle-ci détermine comment son milieu a pu permettre que de tels actes se produisent. Il est évidemment toujours possible que le problème soit causé par des employés sans scrupules agissant dans le plus grand secret. Si tel est le cas, il se peut qu'il n'y ait aucune mesure à prendre du point de vue de l'organisation.

Le processus disciplinaire établi par la GRC repose sur le principe selon lequel une personne qui a enfreint le code de déontologie doit être réprimandée. Une fois la mesure disciplinaire appliquée, l'affaire est close. Le code de déontologie ne traite pas des questions éthiques, culturelles ou organisationnelles qui peuvent sous-tendre l'inconduite. À mon avis, il y avait manifestement un problème concernant le code d'éthique au sein de l'organisation. M. Crupi dépendait des ressources mises à sa disposition au CNPR pour pouvoir agir

Chapitre 4 : Réaction aux erreurs

La direction a-t-elle réagi de manière adéquate et en temps utile aux erreurs ou à l'inconduite des membres ou des employés?

4.1 Pourquoi est-ce important?

Toute organisation devrait tirer des leçons de ses erreurs. Au chapitre 2, je traite de l'évaluation faite par la direction des irrégularités qui se sont produites et, au chapitre 5, de la réponse de la direction aux enquêtes et rapports divers. Dans le présent chapitre, je traite de la façon dont la direction a réagi face à ces erreurs.

4.2 Qu'est-ce qui constitue une

réaction adéquate de la direction?

J'ai examiné la façon dont la direction a réagi aux erreurs et aux cas d'inconduite liés aux irrégularités dans les régimes de retraite et d'assurances. Une réaction adéquate de la direction dans de telles situations doit non seulement consister à réparer les torts causés, mais aussi à prendre les mesures suivantes :

- tenir les personnes responsables de leurs actes;
 - déceler et corriger toute question organisationnelle ayant permis que ces erreurs et ces actes d'inconduite se produisent;
 - communiquer avec les personnes qui ont subi des torts.
- Dans le présent chapitre, j'évalue si chacune de ces mesures a été prise en temps utile.

4.3 Obligation de rendre compte

4.3.1 Obligation de rendre compte des membres

La GRC doit suivre un processus enchaîné dans le règlement d'application de la Loi sur

la GRC en ce qui concerne les cas d'inconduite de la part de ses membres. Je fais référence ici au processus disciplinaire faisant partie du code de déontologie. Comme je l'ai indiqué dans ma conclusion au chapitre 2, le comm. Zaccardelli aurait dû ordonner la tenue d'une enquête interne et/ou d'une enquête criminelle lorsqu'il a pris connaissance des conclusions de la vérification interne à l'automne 2003. Lorsque les enquêtes internes ont ensuite été terminées, les conclusions contenues dans les rapports faisaient effectivement état de manquements au code de déontologie. Comme il a été indiqué précédemment, l'expiration du délai de prescription a fait en sorte qu'il n'a pas été possible de donner suite au processus et d'appliquer les mesures disciplinaires voulues à l'égard de ces manquements. Je comprends que cela puisse sembler tout à fait injuste, pour ceux qui réclamaient le respect de l'obligation de rendre compte, que les personnes en cause échappent aux mesures disciplinaires. Toutefois, les formalités d'un processus doivent être respectées si l'on veut protéger les droits de toutes les personnes qui y sont assujetties. Bien qu'il soit plus que regrettable que le processus ait empêché l'application en bonne et due forme des mesures disciplinaires, il serait inacceptable que cette situation se reproduise. J'ai reçu l'assurance de la comm. Bussan qu'un protocole rigoureux est maintenant en place pour voir à ce que le délai de prescription ne puisse être dépassé.

Je n'ai pas traité ici de la mesure dans laquelle les membres (ou les fonctionnaires à l'emploi de la GRC) auraient pu être tenus responsables en vertu du Code criminel.

considérable pour mener l'enquête. Après qu'il ait quitté l'équipe d'enquête et qu'il soit retourné à Winnipeg pour reprendre ses fonctions, il a continué à fournir une aide utile aux personnes qui étaient chargées de prendre des mesures à l'égard de ces questions. Le s.é.-m. Walker a joué un rôle essentiel dans le cadre de ce processus. Je recommande que la GRC reconnaisse publiquement la contribution du s.é.-m. Walker.

L'un des moments les plus dramatiques aux audiences du Comité des comptes publics s'est produit lorsque le serg. Frizzell a été interrogé au sujet du courrier vocal qu'il supposément laissé à Mme Burton. La comm. adj. George a qualifié ce courtiel vocal « d'important » devant ses collègues. Le serg. Frizzell a été en mesure de fournir un enregistrement du message au Comité des comptes publics. Dans cet enregistrement, le serg. Frizzell était calme et posé, et exprimait des préoccupations quant à l'intégrité de l'enquête et aux poursuites de ses activités dans le domaine des fonds d'assurances. Même si le style du serg. Frizzell peut sembler parfois agressif dans certains contextes, il me semble que ces allégations de harcèlement ont été inventées dans le but de le discréditer.

Le serg. Frizzell s'est senti humilié lorsqu'il a reçu un ordre écrit visant à l'empêcher d'accomplir le travail qu'il tentait de terminer en rapport avec l'enquête du SPO. Même maintenant, il est un peu difficile d'expliquer l'ordre qu'il a reçu. Cela m'a également aidé à conclure que l'enquête n'était pas indépendante de la GRC. Comment la GRC (le sujet de l'enquête) pouvait-elle avoir le pouvoir d'ordonner à un enquêteur de mettre fin à son enquête?

En dernier lieu, le serg. Frizzell a subi des pertes tout comme de nombreuses personnes dans cette affaire. Sa confiance envers la GRC et la direction a été ébranlée. Il est particulièrement étonnant que cela arrive au serg. Frizzell. Le serg. Frizzell rêvait de poursuivre une carrière dans la GRC depuis son enfance. Il croyait fermement à l'intégrité de l'organisme pour continuer à dénoncer les actes répréhensibles dont il était témoin dans l'organisme qu'il avait admiré toute sa vie. Son engagement à l'égard de l'organisme s'est heurté à de la manipulation et à de fausses accusations.

Comme j'ai recommandé dans le cas du surint. pr. Macaulay, on devrait verser une note au dossier de service du serg. Frizzell et l'honorer publiquement pour sa contribution à la résolution de ces questions.

3.6 Sergent d'état-major Lewis et sergent d'état-major Walker

Cela semble être l'endroit approprié pour souligner le rôle joué par deux autres membres de la GRC qui ont veillé à ce que les questions relatives aux régimes de retraite et d'assurances fassent l'objet d'un examen : le s.é.-m. Lewis et le s.é.-m. Walker.

En tant que représentant des relations fonctionnelles (RRF), le s.é.-m. Lewis se trouvait dans une position favorable pour rendre publiques les allégations relatives aux régimes de retraite et d'assurances. Les RRF ne sont pas tenus de se conformer au code de déontologie pour dénoncer des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes répréhensibles. Dans ces conditions, il était mieux protégé en raison de son rang pour soulever les questions préoccupantes auprès des membres et de continuer à revendiquer des réponses à ces allégations. Le fait d'affirmer qu'il a simplement accompli le travail pour lequel il a été élu signifierait qu'on lui accorde trop peu de mérite, mais je signale que ce travail constituait une grande partie de son mandat jusqu'à ce qu'il prenne sa retraite. Pour ajouter à son mérite, il a continué, même à la retraite, de prendre des initiatives relativement à ces questions. Je recommande que la GRC reconnaisse publiquement la contribution du s.é.-m. Lewis.

Le s.é.-m. Walker a été chargé de fournir un soutien au SPO dans le cadre de son enquête sur les régimes de retraite et d'assurances. Son expérience dans le domaine de la gestion des cas graves était un atout

Son engagement à l'égard de ces concepts est palpable.

3.5.2 *Traitement du sergent Frizzell*

Le serg. Frizzell a joint les rangs de la GRC en 1990 et a été promu au grade de sergent d'état-major en 2006 au cours de sa 16^e année de service. Je crois comprendre qu'il a gravi les échelons très rapidement étant donné que l'on accède généralement au grade de sergent d'état-major après 24 ans de service. Le serg. Frizzell a reçu un certain nombre de mentions élogieuses pour le travail qu'il a accompli au sein de la GRC.

Comme dans le cas du surint. pr. Macaulay, les faits entourant le traitement de la GRC à l'égard du serg. Frizzell sont plutôt simples. Je suis conscient de la tension qui existait entre le serg. Frizzell et certains membres de l'équipe d'enquête. Je comprends que ces questions sont liées à son style d'entrevue et à son désir de faire un suivi concernant les questions qu'il considère non résolues.

Comme dans de nombreuses autres professions, une qualité qui est vantée dans certains contextes peut être critiquée dans d'autres. On a fait grand cas (y compris Mme Burton) des difficultés que les membres de la Direction des ressources humaines ont éprouvées lorsqu'ils ont été interrogés par les membres de l'équipe d'enquête du SPO. Je suis persuadé qu'aucun employé n'a aimé l'expérience.

Toutefois, je signale que Mme Burton a reconnu que, en dépit de ses propres commentaires relatifs à la façon dont le serg. Frizzell a subi un interrogatoire, elle ne connaissait pas les employés qui avaient été interrogés par l'équipe d'enquête du SPO. Cependant, on ne comprend pas bien la raison pour laquelle l'angoisse existentielle entourant le processus d'interrogation est imputée au serg. Frizzell.

Je signale que le surint. pr. Macaulay a seulement completé sept mois de son détachement au MDN et est retourné à la GRC en juin 2005 pour occuper un poste qui lui convenait parfaitement. Bien que le surint. pr. Macaulay n'ait pas subi de préjudices manifestes en ce qui concerne son rang ou ses responsabilités, il n'est pas approprié de simplement passer sous silence les incidences de sa mutation punitive au MDN. La question n'est pas simplement de savoir si sa carrière a subi des contretemps. Selon ses pairs, ses subalternes et ses supérieurs, une mutation punitive est une expérience très humiliante. Les personnes qui expriment leur opinion doivent payer un prix important quant à leur paix d'esprit, leurs relations professionnelles, sociales et familiales et leur confiance face à l'avenir. Cela fut certainement le cas pour le surint. pr. Macaulay.

3.5 *Sergent Frizzell*

3.5.1 *Surviv*

Au bout du compte, l'avancement professionnel n'est jamais fondé sur une formule, même dans une organisation paramilitaire. Tout particulièrement au niveau le plus élevé de la hiérarchie, les relations interpersonnelles sont essentielles. Il ne sert à rien d'émettre des hypothèses selon lesquelles la ténacité du surint. pr. Macaulay peut avoir une incidence sur sa carrière. Il devrait y avoir une note au dossier du surint. pr. Macaulay ainsi qu'une reconnaissance publique pour la contribution qu'il a apportée dans cette affaire.

Il est paradoxal de constater que le serg. Frizzell ait été traité si injustement après qu'on lui ait fait confiance pour protéger l'organisme en soi. Il a participé de façon importante à l'élaboration de la mission, de la vision et des valeurs de la GRC en 1996.

cet incident parce qu'il ne comprenait pas la réaction de Mme Burton et qu'il n'avait reçu aucune explication de sa part.

À mon avis, certains membres de la haute direction ont satisfait leur désir de voir partir Mme Revine en utilisant le processus de restructuration de la Direction des ressources humaines pour la forcer à quitter la GRC.

3.3.3 Congé de maladie payé

Après que le poste de Mme Revine ait été déclaré excédentaire, elle a continué à occuper son poste, mais son travail était assigné à des subalternes. Par exemple, on lui a demandé de cesser de travailler sur la révision des services votés parce que le projet était reporté. Cependant, peu de temps après, on lui a demandé de donner des instructions à quelqu'un d'autre relativement à ce travail. Un expert-conseil a effectué le travail par la suite.

En juillet 2004, soit trois mois après avoir reçu la lettre indiquant que son poste était déclaré excédentaire et avoir continué à travailler dans un milieu de travail qu'elle jugeait très hostile, on a diagnostiqué chez Mme Revine un syndrome de stress post-traumatique. Elle a pris un congé de maladie payé d'une année complète.

3.3.4 Télétravail

Après que le droit de congé de maladie payé d'une période d'un an de Mme Revine ait pris fin, son médecin lui a dit qu'elle n'était pas en mesure de retourner dans son milieu de travail. Mme Revine a rencontré la comm. adj. George, en compagnie du s.é.-m. Lewis. Ils ont discuté d'un certain nombre d'options concernant le travail de Mme Revine. Ils ont convenu par la suite que Mme Revine pourrait travailler à partir de la maison. Cette entente continue d'être en

vigueur aujourd'hui. Les évaluations de rendement de Mme Revine effectuées par son superviseur direct sont très positives.

Tout au long de la période pendant laquelle Mme Revine a travaillé à la maison, la direction de la GRC a continuellement remis en question l'état de santé de Mme Revine, même si Santé Canada et divers médecins ont établi qu'il était préférable que Mme Revine ne retourne pas dans son milieu de travail pour des raisons de santé. Il convient de noter que l'état de santé de Mme Revine n'a pas fait l'objet d'un suivi de la part de son superviseur direct, ce qui est normalement le cas. Dans ce cas-ci, c'est plutôt la comm. adj. George et Mme Burton qui ont fait le suivi sur l'état de santé de Mme Revine.

3.3.5 Recommandations

Mme Revine participe actuellement à un processus de médiation afin de résoudre ses problèmes avec la GRC. J'espère que l'on accordera beaucoup d'importance aux conclusions que j'ai tirées dans le présent rapport afin de parvenir à une résolution. Mme Revine devrait être honorée publiquement par la GRC pour sa contribution importante dans cette affaire.

3.4 Surintendant principal Macaulay

Le surint. pr. Macaulay a joint les rangs de la GRC en 1980 et a gravi rapidement les échelons. Il a été promu au grade de surintendant principal en 2002. Il a occupé divers postes d'un bout à l'autre du pays et il est un officier qui jouit de l'estime de ses collègues.

Les faits relatifs au surint. pr. Macaulay sont relativement simples. Comme je l'ai indiqué au chapitre 1, la mutation du surint. pr. Macaulay au MDN constituait une mutation punitive et très injuste à son égard.

autres faits allégués par la suite (y compris celle-ci). Il est également intéressant de signaler que, contrairement à la haute direction, Mme Revine semblait avoir la confiance des autres personnes qui lui ont fourni de l'information. D'une certaine façon, elle est devenue l'intermédiaire pour un groupe plus large.

Il me semble que, selon les discussions tenues avec Mme Revine au sujet du présent rapport et des commentaires formulés par d'autres personnes, elle souhaitait sincèrement présenter l'information qu'elle recueillait à la haute direction de la GRC afin que celle-ci corrige la situation. Comme elle avait perdu confiance à l'égard de la haute direction, elle a redoublé d'ardeur pour rendre l'affaire publique. Elle espérait peut-être obtenir des résultats plus rapidement que dans toute autre organisation. On lui a également demandé de l'information sur l'évolution de divers aspects du processus (par exemple la vérification interne), ce qui normalement n'est pas divulgué à d'autres personnes que les membres de l'équipe de vérification ou d'enquête. Il est facile de comprendre le fait qu'elle était préoccupée par ce processus et manifestait de la frustration à cet égard. Même si cet état d'âme est compréhensible, son impatience à l'égard du processus a sans aucun doute contribué à sa marginalisation de la GRC, laquelle n'a démontré aucune volonté de nouer le dialogue avec Mme Revine. À mon avis, il ne s'agit pas de justifier le traitement de la GRC à l'égard de Mme Revine, mais plutôt de le comprendre.

La relation que Mme Revine entretenait avec la GRC a commencé à se détériorer rapidement un an après qu'elle ait divulgué les allégations relatives au régime de retraite. Son poste a été déclaré excédentaire, elle a éprouvé des problèmes de santé et sa réputation a été entachée. Bien que Mme Revine continue de travailler à

plein temps, elle n'est pas en mesure de retourner à son lieu de travail et son statut d'employée à la GRC demeure incertain. J'ai exposé ci-dessous les conclusions plus précises que j'ai tirées concernant le traitement de Mme Revine. À mon avis, la GRC devrait être très reconnaissante envers Mme Revine. Je sais que le temps qu'elle consacre à cette affaire ne doit pas se faire au détriment de sa famille. J'espère que le présent rapport contribuera en quelque sorte à une reconnaissance publique des efforts qu'elle a déployés.

3.3.2 *Le poste de Denise Revine est déclaré excédentaire*

En février 2004, Mme Revine a appris pour la première fois, lors d'une assemblée publique, que son poste était aboli en raison de réductions budgétaires. Le poste de Mme Revine n'était pas le seul à être aboli. Bien que les réductions budgétaires aient été mal communiquées, Mme Revine a fait l'objet d'un traitement particulièrement humiliant. Au cours de la réunion, il est devenu clair que la case représentant son poste sur l'organigramme avait été supprimée et que son nom n'apparaissait dans aucune autre case. Peu de temps après, elle a reçu une lettre officielle indiquant que l'on avait mis fin aux fonctions liées à son poste et qu'elle se trouvait dans une situation d'employée excédentaire.

Je suis convaincu que Mme Revine n'était pas simplement victime d'une réduction nécessaire des effectifs. On a évoqué des changements organisationnels afin de faire taire une personne jugée dérangeante. L'insp. Doug Anthony de la Direction des ressources humaines nous a dit que ses tentatives de trouver un endroit approprié pour Mme Revine se sont heurtées aux remontrances de Mme Burton (de qui il relevait) : « Non, ne t'occupe pas d'elle. » L'insp. Anthony se rappelait très nettement

Chapitre 3 : Traitement à l'égard des plaignants

Les membres et les employés qui ont signalé ou examiné les cas de mauvaise gestion ont-ils été traités équitablement et conformément aux procédures et aux pratiques de la GRC?

3.1 Pourquoi cette question est-elle importante?

Traitement des plaignants dans cette affaire

Il est évident que plusieurs personnes, qui ont joué un rôle important dans la dénonciation et l'examen de la mauvaise gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC, ont été traitées très injustement. Dans la mesure où elles ont été traitées conformément aux pratiques de la GRC, je crois que ces pratiques ont été utilisées dans le but d'atteindre un résultat visé.

Mme Revine et le surint. pr. Macaulay (qui ont joué un rôle important dans la dénonciation des irrégularités) et le serg. Frizzell (qui était au cœur de l'enquête) sont particulièrement visés. Dans les sections ci-dessous, j'ai exposé leurs récits et formulé des recommandations afin de prendre des mesures correctives à l'égard de leur traitement.

Ces trois personnes, y compris le s.é.-m. Lewis et le s.é.-m. Walker, ont déployé des efforts considérables dans cette affaire. J'espère que le présent rapport leur permettra de tourner la page et de contribuer au rétablissement de la confiance à l'égard de la direction de la GRC.

3.3 Denise Revine

3.3.1 Survol

Les allégations relatives au régime de retraite ont été rendues publiques en grande partie parce que Mme Revine a pris conscience des questions et les a soulevées. Les conclusions qu'elle a tirées au début sont restées les mêmes malgré plusieurs

La question relative au traitement des personnes qui ont signalé et examiné les irrégularités dans la gestion des régimes de retraite et d'assurances est importante pour deux raisons.

Tout d'abord, il est important d'encourager et de protéger les personnes qui dénoncent les actes répréhensibles commis dans un organisme auquel elles appartiennent. Les organismes sont redevenables envers ces personnes, surtout lorsque ces personnes agissent dans l'intérêt de l'organisme, au détriment de leurs propres intérêts. Lorsque les incidents qui font l'objet de mon enquête se sont produits, le gouvernement du Canada et la GRC avaient adopté des politiques visant à protéger les personnes qui ont signalé à la direction des actes répréhensibles éventuels commis en milieu de travail. Ces politiques n'ont pas été appliquées pour les personnes en question.

La deuxième raison, non moins importante, est la nécessité de disculper les personnes qui ont été injustement blâmées et qui ont éprouvé par la suite des difficultés sur le plan de la santé, de la carrière et de la vie familiale.

Les trois cas individuels abordés dans le présent chapitre sont des exemples frappants qui illustrent le manque de jugement et l'indifférence de la direction à l'égard des membres de la GRC. Dans le chapitre 8, j'ai recommandé un examen des pratiques de gestion. Le traitement des dénonciateurs fait partie des pratiques qui doivent être examinées de toute urgence.

date du 16 mars 2005, dans laquelle elle demandait à la Great West Life de transférer 540 000 \$ du régime de retraite vers le régime d'assurances.

Lorsque le serg. Frizzell a été informé de cette lettre en juin 2005, il a laissé un message à Rosalie Burton, sollicitant des explications à cet égard. Peu après, il a reçu par écrit l'ordre de renoncer.

Il semble que le serg. Frizzell n'avait pas été informé du problème d'autorité relativement au régime d'assurances ni du fait que la direction tentait d'y remédier.

2.7 Régime d'assurances

2.7.1 La décision était-elle judiciaire?

Les questions liées au régime d'assurances ont commencé à être soulevées en décembre

2004. Le 23 décembre 2004, le comm. Zaccardelli a ordonné la réalisation d'une vérification interne sur le fondement d'une recommandation de M. Gauvin et de la comm. adj. George.

Bien qu'il régnait une grande confusion autour de ces questions à l'époque, aucune allégation particulière de faute n'avait été formulée.

La décision du comm. Zaccardelli de tenir une vérification interne portant sur le régime d'assurances était judiciaire compte tenu de l'information dont il disposait à ce moment.

2.7.2 La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?

Le comm. Zaccardelli a ordonné la tenue de la vérification interne quelques semaines après avoir été informé des problèmes émergents. La vérification interne a été amorcée en temps utile, ce qui montre que les responsables ont reconnu la gravité des

problèmes ainsi que le besoin de les résoudre.

2.7.3 Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?

J'ai précisé précédemment que le groupe de vérification interne de la GRC a très bonne réputation. La portée de son mandat était suffisamment vaste pour traiter des préoccupations soulevées. Le travail a été réalisé dans un délai raisonnable et la vérification a été achevée en mai 2005, soit cinq mois après qu'on en ait fait la demande. La direction a élaboré un plan de gestion détaillé en vue de donner suite aux conclusions de la vérification interne.

Le processus a été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable.

2.7.4 Allégations

Je constate que le serg. Frizzell, et peut-être d'autres personnes, a encore des préoccupations au sujet de certaines des activités menées dans le cadre de l'administration du régime d'assurances. J'ai recommandé que la PPO tienne compte de ces préoccupations dans le cadre de son examen de l'enquête du SPO

d'une erreur de jugement dont les conséquences ont eu pour effet de limiter la capacité de la GRC à prendre des mesures pour imputer les irrégularités liées au régime de retraite à certains membres.

On a fait valoir que des mesures disciplinaires simples auraient pu être prises, en dépit de l'expiration du délai de prescription. Je remarque toutefois que la GRC dispose d'une politique particulière qui impose le même délai de prescription pour les mesures disciplinaires simples.

2.6 Allégations au sujet du régime d'assurances

2.6.1 Aperçu

Les allégations au sujet d'irrégularités dans l'administration du régime d'assurances se sont présentées d'une toute autre façon que celles visant le régime de retraite. Le vérificateur interne de la GRC affecté à l'enquête du SPO (laquelle visait principalement le régime de retraite à ce moment) s'est rendu compte que des transferts entre le régime de retraite et le régime d'assurances étaient effectués. Ces transferts ont été portés à l'attention de la direction de la GRC à la fin de 2004. Une vérification interne a été ordonnée; celle-ci a été conclue en mai 2005.

La vérification interne du régime d'assurances a permis de tirer les conclusions suivantes :

- Il n'y a pas de cadre de contrôle adéquat en place pour la gestion des régimes collectifs d'assurance-vie et d'assurance-invalidité des membres de la GRC de façon à appuyer efficacement les activités relatives à ces régimes.
- Les activités de passation de marchés relatifs aux régimes collectifs

La direction a élaboré un plan de gestion détaillé pour régler ces problèmes et remédier au manque de transparence envers les membres de la GRC.

- Les dépenses imputées aux régimes collectifs d'assurance-vie et d'assurance-invalidité des membres de la GRC, au même titre que le financement, ont été jugées inadmissibles.
- La direction a élaboré un plan de gestion détaillé pour régler ces problèmes et remédier au manque de transparence envers les membres de la GRC.

Entre décembre 2004 et juin 2005, le serg. Frizzell a poursuivi son enquête sur le régime d'assurances, dans le cadre de l'enquête du SPO. Au cours d'une réunion avec M. Gauvin en mars 2005, le serg. Frizzell l'a entendu dire que [Traduction] « la GRC était responsable de l'administration des régimes et qu'elle en reprendrait la responsabilité ». Le serg. Frizzell a indiqué qu'il croyait que M. Gauvin voulait dire que les fonds retirés des régimes de retraite et d'assurances aux fins de l'administration seraient remboursés par la GRC à même les crédits du Conseil du Trésor. M. Gauvin a confirmé que c'était effectivement son intention au moment de la réunion. Cependant, M. Gauvin s'est finalement rendu compte qu'il lui était impossible de prendre les mesures dont il avait discuté avec le serg. Frizzell puisqu'un certain nombre de problèmes juridiques ayant trait aux autorisations et à la politique du SCT ne lui permettaient pas de procéder immédiatement. Il a donc entrepris une discussion avec le SCT en vue de résoudre ces problèmes. Ainsi, on a estimé approprié d'immédiatement rembourser les fonds qui avaient été transférés de la caisse de retraite aux régimes d'assurances. Par conséquent, la comm. adj. George a envoyé une lettre en

population aussitôt que les problèmes liés au régime d'assurances auront été évalués.

2.4.5 L'enquête criminelle a-t-elle

été réalisée dans un délai raisonnable?

Il est difficile de juger le temps pris pour mener l'enquête criminelle. J'ai fait remarquer précédemment que l'ampleur de l'enquête semblait avoir été sous-estimée, et je constate également qu'il s'agit d'une enquête exhaustive et que des ressources importantes ont été mobilisées à cette fin. Je n'ai relevé aucun fait qui permet de dire que l'enquête s'est étirée en longueur.

2.5 Enquête interne

2.5.1 La décision était-elle

judiciaire?

Le 16 juin 2005, la Couronne a conclu que les motifs ne justifiaient pas une poursuite pour infraction au Code criminel. Une fois que les conclusions de la Couronne ont été communiquées à la GRC, on a entamé des enquêtes internes en vue de déterminer si des infractions au code de déontologie avaient été commises. Compte tenu de l'information à la disposition de la haute direction de la GRC à l'époque, je suis d'avis qu'il s'agit d'une décision judiciaire. Aucune autre mesure n'aurait été viable ou justifiée.

2.5.2 La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?

Le 24 juin 2005, le chef Bevan a personnellement informé le commissaire des conclusions de l'enquête du SPO. Par la suite, le comm. adj. Gork a tenu une séance d'information à l'intention de l'ESM, dans le cadre de laquelle diverses questions ont été examinées. Il a entre autres exposé son point de vue sur la nécessité de mener des

examens internes pour des infractions

éventuelles à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. En date du 8 juillet 2005, M. Radford avait été nommé représentant de l'officier compétent. Il a été chargé d'examiner l'enquête criminelle du SPO afin de cibler tout problème relevant du code de déontologie. Il me semble que ce processus d'enquête interne a été entrepris dans un délai raisonnable après la conclusion de l'enquête du SPO. Cependant, je conclus dans la section suivante du présent chapitre que des enquêtes internes auraient dû être amorcées bien plus tôt.

2.5.3 Le processus a-t-il été mené

de manière adéquate et dans un délai raisonnable?

Tel que précisé à la section 1.9, le processus d'enquête interne a été entrepris au début de juillet 2005. Le s.-comm. Sweeney, l'officier compétent, a présenté son rapport le 20 juillet 2006. Du point de vue disciplinaire, les constatations énoncées dans ce rapport sont discutables en raison de certaines irrégularités à l'égard de sa nomination à titre d'officier compétent. Ces irrégularités ont échappé à l'attention de la direction de la GRC qui n'a pas suffisamment fait preuve de vigilance quant à la protection de l'intégrité du processus d'examen interne. Par contre, je suis persuadé que cette faille est le résultat de la négligence et que personne n'a eu l'intention de manipuler le processus pour aider des officiers supérieurs de la GRC à éviter des poursuites.

On pourrait penser que l'officier compétent en poste à l'époque aurait imposé des mesures disciplinaires graves à plusieurs membres. Toutefois, lorsque le SPO a entrepris son enquête, il semble qu'on ait remis à plus tard le début d'une enquête interne parallèle, et qu'on ait préféré attendre les conclusions du SPO. Il s'agit là

Est-ce que le fait que l'enquête du SPO n'a pas été menée indépendamment de la GRC signifie qu'elle était inadéquate, ou encore déficiente? Peut-être, mais pas forcément. Le caractère indépendant du processus d'enquête est important, mais le manque d'indépendance ne se traduit pas nécessairement par un travail répréhensible des enquêteurs. Il est important de se pencher attentivement sur l'enquête du SPO pour deux raisons particulières. Tout d'abord, parce que si l'enquête a été déficiente, il faudra peut-être prendre des mesures correctives, notamment une toute nouvelle enquête. Ensuite, même si le manque d'indépendance n'a pas corrompu la qualité ou l'issue de l'enquête, celle-ci sera continuellement remise en doute jusqu'à ce que les intervenants aient jugé que les résultats n'ont effectivement pas été biaisés. Il est fondamentalement que cette question soit examinée en bonne et due forme. Par conséquent, je recommande que la PPO examine le dossier de l'enquête menée par le SPO. Pour le moment, je ne recommande pas qu'une nouvelle enquête criminelle soit amorcée. Il reviendra à la PPO de décider une fois qu'elle aura évalué la pertinence de l'enquête du SPO.

La pertinence de certaines activités liées aux régimes d'assurances est une question découlant de l'enquête criminelle qui a été laissée en plan. Il faudra déterminer si ces activités ont été analysées de façon exhaustive. La PPO devra se pencher sur cette question particulière. Comme je l'ai déjà mentionné, on aurait pu éviter en grande partie la saga entourant les régimes de retraite et d'assurances si on avait assuré une plus grande transparence. Par conséquent, je recommande de rendre l'information pertinente accessible à la

Troisièmement, on a conservé le numéro de dossier de l'enquête initiale résultant de la plainte déposée par le s.e.-m. Lewis le 5 juin 2003 pour le projet à la Division A. De plus, on a classé le dossier dans les affaires de fraude plutôt que dans les affaires d'assistance à un autre service de police. On a également utilisé les formulaires de la GRC dans le cadre du projet, et le dossier d'enquête complet était conservé par la GRC plutôt que par le SPO.

Enfin, un protocole d'entente définissait les relations entre le SPO et la GRC dans le cadre de l'enquête. Aux termes de ce protocole, l'enquêteur principal du SPO devait relever directement du comm. adj. Gork. J'ai été informé qu'il s'agissait d'une erreur typographique. Le comm. adj. Gork devait assumer les fonctions d'agent de liaison entre la GRC et le SPO. Bien que son rôle se voulait administratif, il est évident que le comm. adj. Gork n'a pas complètement réalisé qu'un grand nombre de problèmes nuisaient au maintien du caractère indépendant de l'enquête du SPO. Je ne cherche en aucun cas à compromettre l'intégrité du comm. adj. Gork. D'ailleurs, je remarque que la GRC ne dispose d'aucune politique qu'aurait pu suivre le comm. adj. Gork dans les circonstances.

Ainsi, à certaines occasions, le comm. adj. Gork s'est rendu au bureau des enquêteurs pendant le déroulement de l'enquête et il a assisté à plusieurs réunions des enquêteurs, notamment à la présentation des juricomptables. Les enquêteurs ont discuté de certains aspects de l'enquête avec le comm. adj. Gork à plusieurs reprises. Il était également au courant des noms d'un nombre important de personnes concernées. De plus, il a demandé à connaître les noms des personnes interrogées dans une section en particulier, à au moins une occasion.

2.4.3 L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée de façon adéquate?

La mesure dans laquelle l'enquête du SPO a été réalisée indépendamment de la GRC représente un autre problème important. La vérificatrice générale avait déjà conclu que l'enquête du SPO ne semblait pas avoir été menée en toute indépendance. En vertu d'un mandat plus large et de ressources différentes, je suis prêt à aller plus loin encore et à déclarer que l'enquête menée par le SPO n'était pas indépendante. Evidemment, les responsables liés à l'enquête du SPO, notamment l'insp. Roy et le chef Bevan, croient que l'enquête a été conduite de manière appropriée et à l'abri de toute influence de la part de la GRC. Je ne souhaite d'aucune façon remettre en question l'intégrité de ces personnes et je ne doute pas que leur travail n'a pas été influencé par les facteurs qui me préoccupent. Je ne souhaite pas non plus porter atteinte à l'intégrité des membres de la GRC qui ont participé à l'enquête. Je suis également persuadé que la police peut enquêter sur la police si des paramètres d'indépendance appropriés sont respectés. Toutefois, il est impossible pour moi de ne pas tenir compte de certains facteurs importants, dont quatre sont énumérés ci-dessous.

Tout d'abord, les membres de l'équipe d'enquête du SPO provenaient presque tous de la GRC. Je souligne ce fait tout en étant pleinement conscient que deux des personnes qui ont contribué à faire éclater au grand jour les problèmes étaient elles mêmes des membres de la GRC qui avaient été détachés à l'enquête. La sincérité et l'engagement du serg. Steve Walker et du serg. Frizzell (ils étaient tous deux sergents à l'époque) m'ont impressionné au plus haut point. Le serg. Walker n'avait rien à gagner en continuant d'être impliqué dans cette

affaire. Quant au serg. Frizzell, il avait beaucoup à perdre. Le fait qu'ils aient persévéré en dit long sur leur engagement à l'égard de la vision et des valeurs de la GRC. Néanmoins, je suis préoccupé par le fait qu'on ait demandé à des agents provenant de la GRC d'enquêter sur certains de leurs officiers supérieurs qui avaient le pouvoir d'exercer une influence sur leur carrière. Mes préoccupations sont d'autant plus grandes lorsque je constate que des membres de l'équipe d'enquête ont été traités comme des employés de la Gendarmerie par la haute direction de la GRC, et non comme des agents de police chargés de mener une enquête indépendante. Compte tenu de l'éventail de ressources que le SPO a dû solliciter auprès de la GRC en fin de compte, on peut se demander pourquoi les services du SPO ont été retenus (plutôt que ceux de la PPO, que le s.-comm. Loepky avait retenus plusieurs années auparavant pour une autre enquête). On peut aussi se demander pourquoi le SPO a accepté de mener cette enquête s'il n'estimait pas disposer des ressources nécessaires pour le faire. Une explication possible veut que ni le s.-comm. Loepky ni le chef Bevan ne croyaient que l'enquête allait avoir une telle portée et exiger autant de ressources. Il semble qu'on ait négligé de porter attention à l'évolution des circonstances et aux répercussions potentielles sur l'indépendance de l'enquête. Deuxièmement, la GRC a fourni les locaux pour l'enquête, dans l'un de ses propres immeubles, de même que tout l'équipement et le matériel requis. Comme les ressources nécessaires provenaient de la GRC, la haute direction a approuvé deux plans opérationnels distincts qui donnaient un aperçu de la nature de l'enquête criminelle ainsi que des noms de certaines des personnes concernées.

Pourquoi le comm. Zaccardelli n'a-t-il pas ordonné la tenue d'une enquête criminelle ou interne alors que tous les éléments présageaient une inconduite très grave au sein de la GRC?

Fierté et engagement à l'égard de la GRC se révèlent être une devise à double tranchant. Ce sont ces qualités qui ont fait de la GRC un service de police respecté à l'échelle internationale et un emblème canadien. C'est également ce qui pousse ses membres, des gendarmes au commissaire, à résister à la tentation d'ébruiter les faiblesses de la GRC. Le comm. Zaccardelli nous a expliqué qu'il croyait avoir fait le tour de la question et qu'une enquête plus approfondie ne mènerait à rien de plus. Il s'agit là d'une grave erreur de jugement de sa part. Le commissaire ne semble pas avoir saisi le message que projetterait son inaction.

On a finalement entrepris une enquête criminelle. Comme il est précisé dans la section suivante, cette enquête n'a pas été entreprise dans un délai raisonnable ni réalisée de façon indépendante.

2.4.2 L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée dans un délai raisonnable?

Il est évident à la lumière des conclusions du groupe de vérification interne que le comm. Zaccardelli aurait dû entrevoir la nécessité de pousser l'enquête plus loin (qu'il s'agisse d'une enquête criminelle ou interne). Les deux types d'enquête étaient justifiés. Il n'est pas du ressort des vérificateurs internes de déterminer si leurs conclusions pourraient constituer une violation de la loi, notamment de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et de la Loi sur la gestion des finances publiques. Seule la Couronne a le pouvoir de trancher, sur le fondement de l'information qui lui est présentée par les autorités policières compétentes.

À mon avis, ce ne sont pas les conclusions présentées dans le rapport de vérification interne qui ont incité le comm. Zaccardelli à ouvrir une enquête criminelle, tout compte fait. Au cours de la réalisation de la vérification interne, qui s'est déroulée sur quatre mois, le comm. Zaccardelli et M. Gauvin étaient tous deux informés régulièrement par M. Aiken de l'avancement de la vérification. Ces séances d'information étaient opportunes et les officiers supérieurs auraient dû en déduire la nécessité de mener une enquête criminelle ou interne. La date la plus tardive à laquelle une décision aurait dû être prise pour que puisse commencer une enquête interne ou criminelle dans les délais prescrits est le 29 octobre 2003, date à laquelle M. Aiken a informé le comm. Zaccardelli des constatations présentes dans le rapport de vérification interne. Rien ne me laisse croire que le comm. Zaccardelli et M. Gauvin ont fait mention de la nécessité de tenir une enquête criminelle ou interne après avoir pris connaissance des conclusions finales du groupe de vérification interne.

Pourquoi le comm. Zaccardelli a-t-il finalement ordonné la tenue d'une enquête criminelle? Au cours de la période s'échelonnant entre la fin des travaux du groupe de vérification interne et le début de l'enquête criminelle, le s.é.-m. Lewis, Mme Revine et le surint. pr. Macaulay ont tous continué d'attirer l'attention sur l'affaire de crainte qu'aucune mesure ne soit prise. En fin de compte, lorsque le comm. Zaccardelli a été informé par son propre s.-comm. à la Police opérationnelle (s.-comm. Loeppky) que la tenue d'une enquête criminelle ne pourrait pas être évitée, il a ordonné qu'elle ait lieu.

opérations financières sur le fondement des politiques et des règlements en vigueur.

2.3.3 *Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?*

Il y a lieu de signaler que le groupe de vérification interne de la GRC est hautement estimé, entre autres par le Bureau du vérificateur général du Canada. La portée du mandat du groupe de vérification interne était suffisamment vaste pour que celui-ci puisse traiter des allégations au sujet du régime de retraite. Je n'ai relevé aucun signe qui indique que la direction s'est immiscée dans le processus de vérification interne de quelque façon que ce soit. Le groupe de vérification interne a réalisé le travail qui lui avait été confié en temps utile. En effet, conformément à son mandat, le groupe a déposé un rapport présentant des constatations pour la première année faisant l'objet de la vérification quatre mois après que le comm. Zaccardelli en a fait la demande.

2.4 *Enquête criminelle*

Une enquête criminelle connue sous le nom de « Projet Probity » a été lancée lorsque le s.-comm. Loeppky a communiqué avec le SPO, le 8 mars 2004. Fait intéressant, le nom de l'enquête est inspiré d'un discours prononcé par le comm. Zaccardelli à Hong Kong, le 22 janvier 2003. Entre autres choses, ce discours traitait de l'importance de la « probité » (que le comm. Zaccardelli définissait comme honnêteté et intégrité) au sein des organismes responsables de l'application de la loi.

Dans la prochaine section, je me penche sur la question de savoir si l'enquête criminelle était une mesure adéquate, entreprise dans un délai raisonnable.

2.4.1 *La décision était-elle judicieuse?*

Le comm. Zaccardelli a ordonné la tenue d'une vérification interne afin de déterminer si les allégations portées à sa connaissance par le s.é.-m. Lewis et le surint. pr. Macaulay étaient justifiées. D'ailleurs, lorsque que le commissaire a informé le s.é.-m. Lewis, en juin 2003, qu'il n'irait pas de l'avant avec l'enquête criminelle, il lui a également affirmé que si la vérification appuyait les allégations, une enquête pour infraction au code de déontologie ou une enquête criminelle serait alors entreprise. Ainsi, la vérification interne constituait la première étape d'une suite possible d'enquêtes.

Au plus tard le 29 octobre 2003, le comm. Zaccardelli a appris que la vérification interne avait permis de déceler d'importantes irrégularités dans l'administration du régime de retraite. M. Aiken a interrompu les activités de vérification après l'examen de la première des trois années afin de porter immédiatement ses constatations à l'attention de la direction. Le comm. Zaccardelli a personnellement reconnu la gravité des conclusions. À la suite de sa réunion avec M. Aiken le 29 octobre 2003, il a immédiatement démis M. Ewanovich de ses fonctions.

Le comm. Zaccardelli n'a pas suivi la suite logique du processus. Il n'y a même aucune indication qu'il ait pensé à ordonner la réalisation d'une enquête pour infraction au code de déontologie ou d'une enquête criminelle après que les résultats de la vérification interne lui aient été communiqués. S'il avait pris l'une de ces deux dispositions logiques avec le même empressement qu'il avait réglé le cas de M. Ewanovich, cette affaire se serait peut être terminée sur une note plus positive.

Je remarque que la plainte formulée le 5 juin 2004 par le s.é.-m. Lewis à la Division A a causé tout un émoi. Cette plainte a entraîné l'ouverture d'une enquête criminelle sur les allégations liées au régime de retraite. Le comm. Zaccardelli a par la suite conseillé à la Division A de ne pas ouvrir cette enquête puisqu'une vérification interne était déjà en cours. Je n'ai qu'un seul commentaire à faire quant au débat suscité devant le Comité des comptes publics en ce qui a trait à cette suite d'événements, et c'est qu'il n'y a rien à propos de la résolution de cette controverse. Comme je l'ai mentionné précédemment, je suis d'avis que le comm. Zaccardelli a eu raison d'opter pour une vérification interne plutôt que pour une enquête criminelle (ou interne) en juin 2003. Il lui appartenait de décider de la suite des événements. Qu'il ait demandé au s.é.-m. Lewis d'ouvrir une enquête criminelle et qu'il se soit ravisé par la suite, ou qu'il lui ait pas demandé de mener une enquête, mais qu'il ait ordonné de ne pas procéder à cette enquête une fois qu'il en a été informé, importe peu. Les deux options auraient été exécutées sous sa responsabilité.

2.3.2 La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?

Le comm. Zaccardelli a ordonné la réalisation d'une vérification interne le jour même où il s'est entretenu avec le surint. pr. Macaulay, et dans un délai de trois semaines après que le s.é.-m. Lewis l'a informé des irrégularités probables. Bien que les questions en jeu étaient des plus sérieuses, je crois qu'un délai de trois semaines à partir du moment où le problème s'est posé constitue un délai raisonnable. Le fait que le comm. Zaccardelli ait demandé une vérification interne illustre qu'il a jugé sérieuses les allégations portées et que celles-ci devaient être soumises à une étude rigoureuse menée par un groupe de professionnels formés pour évaluer des

Mme Revine. Le même jour, le comm. Zaccardelli a envoyé une lettre à M. Gauvin dans laquelle il l'avisa que des rumeurs au sujet de trois questions circulaient à la Direction générale. Il demandait à M. Gauvin de prendre des dispositions pour que le groupe de vérification interne mène une vérification à cet égard.

À la lumière des renseignements qui lui ont été présentés, le comm. Zaccardelli a-t-il pris une bonne décision en ordonnant une vérification interne?

J'estime qu'il disposait de suffisamment de renseignements fiables pour croire qu'il y avait eu faute professionnelle ou infraction criminelle et amorcer immédiatement une enquête interne pour infraction au code de déontologie ou une enquête criminelle. Cependant, ces deux types d'enquêtes peuvent avoir des effets perturbateurs sur le travail de la GRC et pourraient porter atteinte à la réputation des personnes ciblées, peu importe le résultat de l'enquête. Une vérification interne pourrait être perçue comme une méthode plus subtile pour mettre au jour d'autres faits, desquels une décision plus éclairée aurait pu être prise à l'égard de la réalisation d'enquêtes additionnelles. La question de savoir si le commissaire disposait de suffisamment d'éléments de preuve pour justifier une enquête interne ou criminelle relève du jugement.

Bien qu'avec le recul on constate que le comm. Zaccardelli aurait mieux fait d'exiger une ou plusieurs enquêtes sur le champ, soit indépendamment, soit parallèlement avec la vérification interne, ce n'est pas la voie qu'il a choisie. Cependant, sur le fondement des renseignements dont il disposait en juin 2003, je ne peux pas conclure qu'il a pris une mauvaise décision.

Chapitre 2 : Évaluation de la réaction de la direction

La GRC a-t-elle examiné les allégations de mauvaise gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC de manière adéquate et en temps utile?

2.1 Pourquoi cette question est-elle importante?

Cette question relève de l'essence même de mon mandat. La question à l'étude consiste à déterminer si la direction a réagi convenablement au moment où les allégations ont été portées à sa connaissance.

2.2 Aperçu

Dans la présente partie du rapport, j'examine les mesures prises à partir du moment où les allégations ont été portées à la connaissance du comm. Zaccardelli, en mai et en juin 2003.

J'ai examiné chacune des phases de l'évaluation des allégations au sujet des régimes de retraite et d'assurances menées par la GRC de deux points de vue différents. D'abord, j'ai étudié la question de savoir si la décision de prendre certaines mesures particulières (par rapport à d'autres mesures possibles) était judicieuse, et si cette décision a été prise dans un délai raisonnable. Deuxièmement, je me suis demandé si chacune des mesures avait été exécutée adéquatement et dans un délai raisonnable.

Les faits et circonstances étayant l'analyse dans cette partie du rapport sont établis au chapitre 1. Je reprends quelques faits dans la présente partie pour préciser le contexte, mais en général, le lecteur doit se référer au chapitre 1 pour de plus amples détails. D'emblée, j'aimerais faire remarquer que l'un des thèmes récurrents veut que personne ne s'est enrichi avec l'argent des régimes, mais qu'il s'agissait plutôt d'une

2.3 Vérification interne

2.3.1 La décision était-elle judicieuse?

Je constate que le rapport du Bureau du vérificateur général de novembre 2006 indique que seulement 270 000 des 1,3 millions de dollars en dépenses inutilisées et d'assurances imputées aux régimes de retraite et d'assurances avaient été remboursés. Je crois comprendre qu'il ne reste plus que 205 000 \$ à remettre, à ce jour. Je suis déconcerté par le temps qu'a mis la GRC à rembourser les fonds.

question de dépenses affectées aux mauvais endroits. Je ne suis pas de cet avis. La question de déterminer si les irrégularités entraînent des risques pour les membres retraités d'aujourd'hui et de demain, ou bien si elles relèvent la responsabilité du gouvernement du Canada lorsque vient le temps de donner des explications aux bénéficiaires sur les obligations au titre des prestations de retraite en cause, passe à côté de l'important. Des fonds qui n'appartenaient pas à la GRC ont été retirés d'un compte administré par la GRC (qui n'était pas titulaire de compte). À mon avis, c'est très grave.

Le comm. Zaccardelli a tenu une réunion avec le s.é.-m. Lewis le 28 mai 2003, et a été informé, entre autres choses, des allégations au sujet de la mauvaise gestion du régime de retraite. Le 17 juin 2003, il s'est réuni avec le surint. pr. Macaulay et la comm. adj. George, qui lui ont donné davantage de précisions sur les préoccupations visant l'administration du régime de retraite qui ont été soulevées dans le cadre du travail de

avaient été commis et qu'il n'était pas habilité à imposer des mesures disciplinaires, car le délai de prescription avait déjà expiré. Le rapport du s.-comm. Sweeney est néanmoins frappant :

[TRADUCTION] En résumé, mon évaluation me pousse à dire que cette affaire est pour le moins troublante et déconcertante. Je suis convaincu que des officiers supérieurs de la Gendarmerie ont trahi nos aspirations collectives les plus élevées sur le plan de l'éthique et, à cause de leur inconduite, ont manqué à leurs obligations à notre égard.

1.8 Rapport de la vérificatrice générale

À la suite de l'enquête criminelle, la vérificatrice générale a cherché à déterminer si la GRC avait répondu adéquatement aux constatations de la vérification interne et de l'enquête criminelle, entre autres choses. Dans son rapport (novembre 2006), elle a conclu que la plupart des mesures correctives qui étaient nécessaires à la suite de la vérification interne avaient été prises, mais que certaines questions n'avaient pas été réglées. Je traite de ce sujet de manière plus détaillée au chapitre 5.

1.8.1 Comité des comptes publics

Les rapports de la vérificatrice générale sont automatiquement transmis au Comité des comptes publics, un comité permanent de la Chambre des communes. En prévision des audiences de ce comité sur le rapport de la vérificatrice générale sur les régimes de retraite et d'assurances de la GRC, le s.é.-m. Lewis, Mme Revine et le surint. pr. Macaulay ont fourni aux membres de ce comité des documents pour les aider à orienter leur interrogatoire des témoins qui comparaitraient devant eux. En fin de compte, ils ont tous comparu devant le

Je ne remettrai jamais plus les pieds à la Direction générale et je posterai mes papiers de retraite pour coïncider avec le printemps de 2008.

Au cours de l'entrevue que nous avons menée avec lui, le comm. adj. Gork a déclaré qu'il avait décidé de prendre une retraite anticipée – au début du mois de juillet 2007.

1.7.5 Questions concernant le régime d'assurances

Au cours de l'enquête menée par le SPO, il est apparu évident que des fonds avaient été transférés du régime de retraite au régime d'assurances. Cela a amené le SPO à enquêter sur des questions concernant l'administration et l'impartition du régime d'assurances. Peu après que la direction de la GRC eut été mise au courant des questions concernant le régime d'assurances, une autre vérification interne a été effectuée. Celle-ci a révélé des faiblesses importantes dans le processus et la gouvernance.

1.7.6 Enquête interne

Peu après la fin de l'enquête criminelle, on a décidé d'envisager s'il était nécessaire ou non de tenir des enquêtes internes.

La première étape de toute enquête interne à la GRC consiste à nommer un officier compétent. Seul l'officier compétent est habilité à prendre une décision quant à l'adoption d'une mesure disciplinaire grave. Aussi, aux termes de la Loi sur la GRC, le moment choisi (délai d'un an) pour convoquer une audience disciplinaire grave repose sur les connaissances de l'officier compétent.

Le s.-comm. Gerry Braun, de la Région du Nord Ouest, a été nommé à titre d'officier compétent pour cette enquête afin d'établir une certaine distance par rapport à Ottawa. M. Brian Radford a été nommé représentant de l'officier compétent, chargé d'examiner l'enquête criminelle afin de déterminer l'identité des membres en cause, d'établir si des contraventions avaient été commises au code de déontologie et d'élaborer le mandat des enquêteurs qui mèneraient des enquêtes internes en vertu de la Loi sur la GRC.

Le 10 septembre 2005, M. Radford a présenté son rapport au s.-comm. Braun. Il recommandait que trois membres supérieurs de la GRC fassent l'objet d'enquêtes en vertu du code de déontologie. Un mois plus tard, le s.-comm. Braun a avisé la comm. adj. George qu'il souscrivait à cette conclusion et que des enquêtes devraient être ouvertes en vertu du code de déontologie.

En date du 18 novembre 2005, le s.-comm. Braun avait ordonné que des enquêtes internes soient menées par le comm. adj. Garry Bass. Le 24 janvier 2006, le s.-comm. Braun a ordonné la tenue d'une autre enquête en vertu du code de déontologie au sujet d'un quatrième membre de la haute direction de la GRC.

Lorsque le s.-comm. Braun a pris sa retraite le 31 mars 2006, son successeur, le s.-comm. William Sweeney s'est vu confier la tâche de finaliser les enquêtes internes. Le s.-comm. Sweeney a reçu le dossier le 19 mai 2006 et a formulé ses recommandations au comm. Zaccardelli le 20 juillet 2006. Le s.-comm. Sweeney a fait savoir que, lors d'une discussion antérieure avec un conseiller juridique, il lui était apparu évident que le délai de prescription avait expiré, avant même qu'il soit nommé. Le s.-comm. Sweeney a conclu que des manquements au code de déontologie

laisse le serg. Frizzell terminer son travail administratif sur le dossier. Le serg. Frizzell avait encore des soupçons quant au retrait de fonds des régimes d'assurances et il a continué de s'intéresser à cette question.

Le 20 juin 2005, deux surintendants ont remis un ordre écrit au serg. Frizzell. Cet ordre indique que l'insp. Roy avait déjà demandé au serg. Frizzell de se retirer de toutes les activités liées à l'enquête du SPO, mais qu'il avait poursuivi des démarches pour lesquelles il n'avait pas de mandat ni d'autorisation. Le serg. Frizzell s'est vu ordonner de cesser immédiatement toute activité d'enquête, de terminer sur le champ le travail administratif lié à l'enquête du SPO et de se présenter à son nouveau poste dans les trois jours.

Il me semble que le serg. Frizzell examinait des questions légitimes. Le fait que deux officiers supérieurs de la GRC lui aient remis un ordre par écrit – ce qui, en soi, est apparemment extrêmement rare – est troublant. Selon toute vraisemblance, cette mesure laissait entendre aux autres membres que le serg. Frizzell était impliqué dans des activités répréhensibles de grande envergure. Or, je n'ai rien vu qui me porterait à croire que c'était le cas. À la section 3, je conclus que le serg. Frizzell a été traité injustement et je formule des recommandations pour rétablir la situation.

1.7.4 Le commissaire adjoint Gork informe l'EMS

Le 27 juin 2005, le comm. adj. Gork a informé l'EMS au sujet de l'enquête du SPO. Il a dénoncé les résultats de l'enquête criminelle et recommandé l'ouverture d'un certain nombre d'enquêtes internes. Il a également suggéré que l'on félicite certaines personnes qui avaient contribué à mettre au jour les irrégularités liées au régime de retraite.

Le comm. Zaccardelli n'a pas assisté à cette réunion. Toutefois, le comm. adj. Gork a appris par la suite que le comm. Zaccardelli avait entendu parler de sa présentation et qu'il était assez fâché contre le comm. adj. Gork. Lors d'une des entrevues que nous avons menées avec lui, le comm. Zaccardelli a fait savoir que, selon lui, le comm. adj. Gork avait fait preuve d'un manque de professionnalisme en déclarant au cours de sa présentation que, selon lui, des accusations criminelles devraient être déposées.

Le comm. adj. Gork comprenait le risque qu'il avait pris en formulant des commentaires au cours de sa présentation devant l'EMS. Dans un courriel à son intention rédigé peu après avoir été informé de la réaction du comm. Zaccardelli à sa présentation, il a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] Il y a un an et demi, j'ai dit à Barb George que ça maintenant, ils ne vont pas me congédier, mais s'ils le pouvaient, ils le feraient. Ils voudraient que je dise que tout va bien et que toutes les mesures nécessaires sont prises. Mais ce n'est pas le cas. Comme ils ne voulaient pas le savoir, l'affaire a été portée devant les tribunaux. J'ai même reçu un appel de Barb tard un soir pour me dire à quel point le commissaire était furieux. Je lui ai demandé de transmettre un message au commissaire de ma part. Au début, elle n'a pas voulu, puis elle a accepté.

Le message que le comm. adj. Gork souhaitait transmettre au comm. Zaccardelli était le suivant :

- 1) Je suis désolé qu'il n'ait pas aimé ça.
- 2) Si c'était à recommencer, je ferais exactement la même chose.

confier la responsabilité de mener une enquête criminelle sur cette affaire.

La décision concernant le service de police de l'extérieur qui serait appelé à mener l'enquête a finalement été prise par le s.-comm. Loepky plusieurs semaines plus tard.

1.6.6 Le sous-commissaire Loepky est informé de la situation

Le 4 mars 2004, le comm. adj. Killam a

rencontré le s.-comm. Loepky pour lui faire part des inquiétudes que lui avait

communiquées le surint. pr. Macaulay. Le

comm. adj. Gork (qui était sur le point

d'entreprendre une enquête criminelle en

fonction de la plainte préparée par le surint.

pr. Macaulay et Mme Revine) était aussi

présent. Le s.-comm. Loepky comprenait

l'importance de ce que lui disaient le comm.

adj. Killam et le comm. adj. Gork. Il a parlé

de cette question au comm. Zaccardelli peu

de temps après et obtenu son accord pour

demande au SPO (plutôt qu'à la PPO)

d'ouvrir une enquête criminelle. Le s.-

comm. Loepky nous a déclaré qu'il avait

recommandé d'avoir recours aux services du

SPO, car il s'agissait d'un service de police

local, possédant les compétences

nécessaires, compte tenu de ce que le s.-

comm. Loepky savait à cette époque.

1.7 Enquête du SPO (8 mars 2004 – juin 2005)

1.7.1 L'enquête commence

Le 8 mars 2004, le s.-comm. Loepky a demandé au chef du SPO, Vince Bevan, que son service mène l'enquête. Le comm. adj. Gork a été chargé d'assurer la liaison avec le SPO et de lui fournir toutes les ressources nécessaires. Plusieurs aspects de l'enquête du SPO sont pertinents pour le présent

rapport. J'ai déjà décrit les circonstances dans lesquelles l'enquête criminelle avait été amorcée et je formulerais de plus amples commentaires à ce propos au chapitre 2. L'autre question importante est l'indépendance de l'enquête du SPO par rapport à la GRC. Mes vues sur l'importance de ces facteurs figurent aussi au chapitre 2.

Je constate également que, une fois que l'enquête du SPO a commencé, la GRC n'a pas entrepris une enquête interne simultanément, comme le comm. adj. Gork l'avait recommandé plus tôt.

1.7.2 Résultats de l'enquête du SPO

1. Le rapport du SPO a

confirmé les constatations de l'enquête

interne et relevé un certain nombre d'actes

fautifs additionnels. Cependant, en prenant

connaissance des dernières informations du

SPO à la mi-juin 2005, le procureur de la

Couronne a conclu qu'il n'y avait aucune

chance raisonnable d'obtenir une

condamnation criminelle pour ces actes

fautifs ou pour toute autre infraction au

Code criminel. Au chapitre 2, je

recommande qu'on demande à la PPO

d'examiner l'enquête du SPO en raison de

mes préoccupations quant à l'indépendance

de cette enquête. C'est pourquoi je

n'examine pas de plus près le rapport du

SPO.

Le chef du SPO, Vince Bevan, a remis un rapport sommaire de l'enquête au comm. Zaccardelli le 24 juin 2005.

1.7.3 Le sergent Frizzell

Officier de la GRC en poste à la Direction générale, le serg. Frizzell avait été chargé de contribuer à l'enquête du SPO. À la mi-juin 2005, alors que l'enquête était terminée, l'insp. Roy, enquêteur en chef du SPO, a

1.6.3 Activités du surintendant principal Macaulay

Le surint. pr. Macaulay était mécontent d'avoir été envoyé au MDN et extrêmement insatisfait de constater ce qu'il estimait être des réponses tout à fait inadéquates de la part de la direction aux préoccupations dont il avait fait part au comm. Zaccardelli. Enfin, en mars 2004, il est allé voir le comm. adj. Tim Killiam, qu'il connaissait et en qui il avait confiance. Il lui a fait part de ses inquiétudes et lui a remis des documents à l'appui de celles-ci. Le comm. adj. Killiam a reconnu la gravité des questions soulevées par le surint. pr. Macaulay et est aussitôt allé voir son supérieur, le s.-comm. Loepky, confiant qu'il réagirait convenablement aux questions soulevées.

1.6.4 Les activités de Denise Revine

En octobre 2003, Mme Revine a insisté pour obtenir une copie du rapport de vérification interne, mais le groupe de la vérification interne lui a fait savoir que cela ne serait pas possible parce que la version n'était pas encore définitive. Elle a continué de soulever des questions auprès de divers membres de la direction. Le comm. adj. Spice a répondu comme suit à un courriel que lui avait envoyé Mme Revine:

[TRANSCRIPTION] Tout d'abord, je tiens à vous remercier de l'intérêt que vous manifestez à l'égard de cette question. Il faut beaucoup de courage et de force de caractère pour persévérer dans une affaire aussi complexe et chargée d'émotivité que celle-ci. Je n'ai pas vu le rapport de vérification, mais je sais que le commissaire continue d'être informé à ce sujet.

Je crois que vous et d'autres personnes avez fait preuve de toute la diligence voulue. L'affaire a maintenant franchi une autre étape.

Je tiens à vous remercier des mesures que vous avez prises et d'avoir fait preuve d'autant de ténacité. Le temps est maintenant venu de laisser les personnes qui ont été informées de l'affaire de passer à l'étape suivante.

Mme Revine a aussi appuyé d'autres personnes qui souhaitaient la tenue d'une enquête. Comme nous l'avons mentionné précédemment, elle a préparé une note de 16 pages à l'intention du s.é.-m. Lewis à titre d'annexe à la plainte officielle qu'il avait rédigée à la demande de la comm. adj. George.

1.6.5 Vers une enquête criminelle

Le 18 février 2004, soit six semaines après avoir reçu la plainte du s.é.-m. Lewis, accompagnée du résumé de Mme Revine, la comm. adj. George a chargé le comm. adj. Gork d'examiner cette plainte en fonction des résultats de la vérification interne et de lui formuler des recommandations. Au bout d'une semaine, le comm. adj. Gork a recommandé qu'une enquête criminelle et interne commence immédiatement. Le même jour, la comm. adj. George a donné instruction au comm. adj. Gork de commencer cette enquête. Le comm. adj. Gork a ensuite rencontré deux officiers supérieurs de la Division A pour discuter avec eux d'éventuels conflits d'intérêts et de la possibilité de demander à la Police provinciale de l'Ontario (PPO) de réaliser l'enquête, plutôt que la GRC elle-même. Un des officiers de la Division A a pris des notes sur cette discussion. En voici un extrait:

[TRANSCRIPTION] J'ai laissé entendre que la GRC aurait du mal à faire preuve d'indépendance et d'impartialité en tenant un examen ou une enquête criminelle et qu'un service de police de l'extérieur, comme la PPO, devrait se voir

Zaccardelli n'était pas prêt à ordonner la tenue d'une enquête.

Peu après cette réunion, la comm. adj. George a informé le s.é.-m. Lewis qu'elle avait rencontré le comm. Zaccardelli et que celui-ci lui avait donné instruction d'entreprendre une enquête. Elle a demandé au s.é.-m. Lewis de préparer la plainte officielle. Au cours de notre entrevue, le comm. Zaccardelli a dit qu'il ne se rappelait pas cette conversation avec la comm. adj. George, mais, selon moi, il n'en est rien. Je crois qu'il est assez peu probable que la comm. adj. George ait commencé à tenir une enquête criminelle sur cette affaire sans en avoir reçu au préalable l'instruction du comm. Zaccardelli. Je constate que le comm. Zaccardelli a finalement convenu (quelques mois plus tard, sur l'insistance d'autres responsables) que l'enquête criminelle devrait avoir lieu.

Au cours de la période des fêtes de l'année 2003, le s.é.-m. Lewis a préparé la plainte officielle comme le lui avait demandé la comm. adj. George. Il a remis cette plainte à cette dernière le 5 janvier 2004. La plainte était accompagnée d'un rapport de 16 pages rédigé par Mme Revine, décrivant les faits et les circonstances qui, selon le s.é.-m. Lewis, justifiaient la tenue d'une enquête. Il a dit à la comm. adj. George que, selon lui, des infractions avaient été commises à la Loi sur la GRC et à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, et qu'il était fort probable que des infractions avaient aussi été commises au Code criminel et à d'autres lois fédérales. La note du s.é.-m. Lewis se concluait comme suit :

[TRADUCTION] En tant qu'organisation, on s'attend à ce que nous mentionnions des enquêtes approfondies sur des actes fautifs commis par nos employés. Cependant, deux facteurs prépondérants font ressortir la

nécessité de conduire ces enquêtes avec toute la diligence et toute la clarté nécessaires. Premièrement, la (RCC) est l'organisme responsable qui est censé assumer ce rôle pour d'autres ministères fédéraux et dans le reste de la société canadienne. Si nous perdons notre crédibilité, nous perdons aussi notre autorité morale. Deuxièmement, le document portant sur la mission, la vision et les valeurs de la GRC est le premier principe directeur concernant la façon dont ses employés doivent assumer leurs fonctions. Ce principe directeur a été sérieusement entaché. De nombreux employés et, surtout, les cadres dirigeants n'en reviennent pas à l'idée qu'on ait pu permettre des comportements de ce genre au GRC. Notre crédibilité en a pris un coup, et il nous faut maintenant la rétablir. Si l'on ne tient pas une enquête complète et transparente, assortie de mesures correctives appropriées, ces comportements seront perçus comme étant tolérés, voire récompensés. Il est très peu probable que les employés et les gestionnaires dénoncent des actes fautifs en milieu de travail s'ils s'attendent à être sanctionnés ou ignorés. **Nous avons une crise grave sur les bras.** [Le soulignement et les caractères gras figuraient dans le courtiel original.]

En février 2004, le s.é.-m. Lewis a écrit au président du Conseil du Trésor, au ministre responsable de la GRC et à la vérificatrice générale du Canada en ce qui concerne les allégations relatives au régime de retraite. Dans cette lettre, il déclarait qu'en tant que chef de la GRC, le comm. Zaccardelli n'avait pas rempli ses obligations en vertu de la Loi sur la GRC, dans le contexte des accusations graves d'actes fautifs qui auraient été commis par des gestionnaires supérieurs. Selon ce que j'en sais, le s.é.-m. Lewis n'a pas reçu de réponse à cette lettre.

GRC aidait M. Crupi à se trouver un emploi dans un autre ministère.

1.5.3 Plan d'action de gestion

Un plan de gestion détaillé a été préparé en réponse aux constatations de la vérification interne. En sa qualité de nouvelle DPRH, la comm. adj. George a été chargée de mettre en œuvre ce plan. Selon une vérification de suivi effectuée en juillet 2004, le plan de gestion avait été mis en œuvre convenablement.

Un nouveau cadre de contrôle a été adopté. Ce cadre prévoyait des mesures pour faire en sorte que seules les charges appropriées soient imputées au régime de retraite et qu'une politique rigoureuse soit suivie au moment d'avoir recours à des fournisseurs de l'extérieur.

Le 26 novembre 2003, la comm. adj. George a approuvé une note d'information à l'intention de la sollicitaire générale. Cette note l'informait que le rapport de vérification avait révélé des anomalies dans l'administration du régime de retraite et qu'un examen était en cours en vue de déterminer s'il convenait de prendre d'autres mesures en conséquence.

1.6 D'une vérification interne à une

enquête criminelle (30 octobre 2003 – 8 mars 2004)

1.6.1 Mécontentement à l'égard de la réponse de la direction

Après que M. Aiken eut informé le comm. Zaccardelli en octobre 2003, un certain nombre de sources imposaient de plus en plus de pressions pour que d'autres mesures soient prises. La haute direction (surtout le comm. adj. David Gork et la comm. adj. George), Mme Revine, le surint. pr. Macaulay et le s.é.-m. Lewis prenaient tous

des mesures pour faire progresser l'affaire. La comm. adj. George avait été informée des résultats de la vérification interne et, à titre de directrice des Ressources humaines, elle participait à la mise en œuvre du plan d'action de gestion en réponse à ces résultats – dont la cessation d'emploi de MM. Ewanovich et Crupi. Ni Mme Revine, ni le surint. pr. Macaulay ni le s.é.-m. Lewis n'avaient en main le rapport ou le plan d'action de gestion en réponse à ce rapport. Il convient de dire que, compte tenu de leur connaissance des faits, ils s'attendaient à ce que la vérification interne donne lieu immédiatement à une enquête interne et à une enquête criminelle. Tout ce qu'ils ont pu constater, c'est que MM. Ewanovich et Crupi s'en tiraient à bon compte et qu'ils étaient mieux traités que des membres réguliers qui auraient été impliqués dans des cas d'inconduite du même genre.

J'ai décrit ci-dessous les activités distinctes qui ont abouti à une réunion au bureau du s.-comm. Garry Loepky le 4 mars 2004 (voir la section 1.7.5). Une fois que le s.-comm. Loepky a compris les questions, il a su que le comm. Zaccardelli serait obligé de prendre des mesures.

1.6.2 Le sergent d'état-major

Lewis pousse l'affaire – La direction réagit

Le 23 novembre 2003, le s.é.-m. Lewis a rencontré la comm. adj. George pour l'informer qu'à moins que soit entreprise une enquête sur les allégations concernant le régime de retraite, il rendrait publics les renseignements qu'il possédait à ce sujet. La comm. adj. George s'est dite d'accord avec les préoccupations du s.é.-m. Lewis et a décidé de soulever la question auprès du commissaire. Elle était tellement convaincue qu'il fallait tenir une enquête qu'elle était résolue à quitter la GRC si le comm.

Selon l'interprétation qu'ils en ont fait, les enquêteurs internes estimaient qu'ils devaient déterminer si les activités administratives effectuées dans le cadre du régime de retraite de la GRC avaient été menées conformément aux politiques, aux règlements et aux accords pertinents du gouvernement et de la GRC. On devait examiner, dans le cadre de la vérification, les opérations financières effectuées au cours des exercices 2001, 2002 et 2003.

La vérification interne a pris fin au bout de l'examen d'une seule année (l'exercice 2003) parce que le groupe de la vérification interne avait conclu qu'elle avaitcerné plusieurs problèmes importants qui devaient être réglés par la direction de toute urgence. Il ne croyait pas que ses conclusions changeraient même s'il poussait son travail plus loin et il souhaitait transmettre les résultats à la direction pour qu'elle puisse prendre des mesures sans tarder.

Le 29 octobre 2003, l'Équipe de gestion supérieure (EGS) s'est réunie au Château Cartier, à Aylmer (Québec). Présent à cette réunion, M. Aiken a fait part en privé au comm. Zaccardelli des résultats de la vérification interne. En outre, M. Aiken a informé le comm. Zaccardelli de ses inquiétudes relativement à la réaction de M. Ewanovich aux résultats de la vérification interne. M. Aiken avait discuté des résultats avec M. Ewanovich et avait constaté qu'il rejetait ces conclusions. Par conséquent, M. Aiken a déclaré au comm. Zaccardelli que le « ton aux plus hauts échelons » qu'il illustraient les commentaires de M.

Ewanovich était inacceptable et a recommandé au comm. Zaccardelli de prendre des mesures.

Peu après sa réunion avec le comm. Zaccardelli dont il est question ci-dessus, M. Aiken a informé le SCT et le Bureau de la vérificatrice générale des résultats de la vérification.

1.5 Réponse aux constatations de la vérification interne (octobre 2003)

1.5.1 Jim Ewanovich

À la suite de son entretien avec M. Aiken, le comm. Zaccardelli a convoqué une réunion de l'EMS (tous les membres de l'EMS étaient présents au Château Cartier pour les réunions de l'EGS). Il a informé l'EMS des constatations de la vérification interne et l'a avisé qu'en conséquence, M. Ewanovich allait démissionner. En outre, il a avisé l'EMS qu'il avait nommé la s.-comm. George pour remplacer M. Ewanovich à la tête des Ressources humaines.

En vertu des dispositions négociées avec la GRC pour son départ, M. Ewanovich était autorisé à garder son emploi jusqu'au 2 avril 2004, et ce, malgré le fait que, selon la GRC, les renseignements figurant dans le rapport de vérification interne justifiaient son licenciement motivé sans préavis, conformément aux conditions de son emploi en tant qu'employé civil temporaire.

1.5.2 Dominic Crupi

Le comm. Zaccardelli a donné instruction à la comm. adj. George de relever M. Crupi de ses fonctions, ce qui a été fait le 23 novembre 2003. L'accumulation de divers crédits de congés lui a permis de rester à la GRC jusqu'à sa démission, en juin 2005. Il semble qu'au début du mois de novembre, la

Le 17 juin 2003, le surint. pr. Macaulay et la comm. adj. George ont rencontré le comm. Zaccardelli. Le surint. pr. Macaulay a présenté les préoccupations, avec les notes de Mme Revine à l'appui. Le comm. Zaccardelli a insisté pour que le surint. pr. Macaulay lui laisse ces notes.

1.3.2 La réaction du commissaire à la divulgation du surintendant principal Macaulay

Le comm. Zaccardelli était très fâché contre le surint. pr. Macaulay à la fin de leur rencontre. Selon ce qu'il nous a dit, le comm. Zaccardelli croyait que le surint. pr. Macaulay était au courant des problèmes concernant le régime de retraite depuis un an et demi avant qu'il en parle (apparemment avec réticence). Le comm. Zaccardelli a conclu que le surint. pr. Macaulay avait commis une grave erreur de jugement et qu'il devrait être muté à l'extérieur de la Direction générale pour cette raison. Le surint. pr. Macaulay nous a dit qu'il n'était pas au courant d'irrégularités dans l'administration du régime de retraite avant sa rencontre avec Mme Revine au début du mois de juin. Il nous a assurés qu'il n'avait pas dit (et qu'il ne le pouvait pas) au comm. Zaccardelli qu'il était au courant de l'affaire depuis un an et demi. Je n'ai rien entendu qui m'amènerait à ne pas croire le surint. pr. Macaulay.

Ce qu'il est important de noter ici, c'est à quel point le comm. Zaccardelli était prêt, sans hésiter, à nuire considérablement à la carrière d'un officier qui avait une excellente réputation, et ce, après une seule rencontre avec celui-ci. Le comm. Zaccardelli n'a assumé aucune diligence additionnelle et n'a consulté aucun autre membre de l'État-major supérieur (EMS). Il n'a même pas discuté de sa décision avec le surint. pr. Macaulay avant de donner l'ordre

qu'il soit muté. La mutation du surint. pr. Macaulay au ministère de la Défense nationale (MDN) était une sanction et représentait une mesure très injuste pour lui. Le caractère injuste de cette mutation a envoyé le message suivant dans l'ensemble de l'organisation : quiconque annonce une mauvaise nouvelle au comm. Zaccardelli le fait à ses risques et périls. J'examine en détail le traitement réservé au surint. pr. Macaulay au chapitre 3.

1.4 Vérification interne (17 juin – 29 octobre 2003)

1.4.1 Demande du commissaire

Le 17 juin 2003, le comm. Zaccardelli avait donc reçu des comptes rendus sur des irrégularités dans l'administration du régime de retraite de la part de deux sources : le s.é.-m. Lewis et le surint. pr. Macaulay. Les deux avaient obtenu séparément des renseignements de Mme Revine. Rien ne laisse supposer que le s.é.-m. Lewis et le surint. pr. Macaulay s'étaient parlé de cette affaire. Plus tard le même jour, le comm. Zaccardelli a écrit au s.-comm. Paul Gauvin, lui demandant instruction d'entreprendre une vérification interne.

1.4.2 Objet et conduite de la vérification

Le comm. Zaccardelli a demandé à M. Gauvin de charger le groupe de la vérification interne de la GRC d'effectuer une vérification sur les trois questions suivantes : (i) l'utilisation de fonds de la caisse de retraite à des fins autres que l'administration des régimes de retraite et d'assurances; (ii) l'embauche de consultants à des taux de rémunération excessifs et l'embauche de leurs enfants; (iii) l'embauche de membres de la famille du DPRH et le paiement de leurs salaires au moyen du régime de retraite.

En janvier 2002, le surint. pr. Fraser Macaulay a été nommé directeur général. Efficacité et Renouvellement

organisationnels, poste relevant de M. Ewanovich. Au bout de quelques mois, le surint. pr. Macaulay avait aussi

commencé à s'inquiéter de la façon dont M. Ewanovich gèrait les ressources humaines et à discuter de ses préoccupations avec d'autres responsables. En juin 2003, ses

inquiétudes ont atteint un point culminant lorsque Mme Denise Revine l'a informé des irrégularités qu'elle avait découvertes dans l'administration du régime de retraite.

Mme Revine était fonctionnaire au sein du groupe et comptait 33 années d'expérience. Elle relevait directement du surint. pr.

Macaulay.

1.3 Le commissaire Zaccardelli est informé du problème (juin 2003)

1.3.1 Denise Revine découvre des irrégularités

Au début de l'année 2003, la Direction des ressources humaines a décidé de procéder à une révision des services votés relativement à la fonction des ressources humaines (RH) à la GRC (une révision des services votés est un exercice visant à examiner, à justifier de nouveau et/ou à réaffecter les fonds permanents de base d'une organisation).

Cette décision découlait de préoccupations concernant la pertinence de ressources à la Direction des ressources humaines à la suite des compressions budgétaires apportées dans l'ensemble du gouvernement au cours de la dernière moitié des années 90. Le

comm. Zaccardelli lui même se demandait si la Direction des ressources humaines utilisait de façon optimale les ressources mises à sa disposition. Il avait informé l'équipe de gestion des RH que toute

demande de fonds supplémentaires devrait être accompagnée d'une analyse de rentabilisation très solide, qui entrerait en

concurrence avec de nombreuses autres analyses du genre.

La révision des services votés a été confiée à Mme Revine. Au cours de cet exercice, elle a fait des découvertes qui l'ont inquiétée. Elle avait l'impression que des fonds

appartenant au régime de retraite servaient à des fins au mieux indirectement liées à l'administration de celui-ci. Elle a également remarqué des cas de fractionnement de

contrats et des pratiques d'embauche inappropriées. Mme Revine a fait part de ses préoccupations à son supérieur immédiat, le

surint. pr. Fraser Macaulay, au début du mois de juin 2003. Plusieurs jours plus tard, le surint. pr. Macaulay a transmis ces

inquiétudes au conseiller en matière d'éthique, le comm. adj. John Spice, qui, à son tour, a discuté de l'affaire avec d'autres

officiers supérieurs, dont la comm. adj. Barb George. Le surint. pr. Macaulay s'est vu retirer la responsabilité de l'affaire lorsque

la comm. adj. George a insisté pour que le surint. pr. Macaulay rencontre le

commissaire.

Certaines personnes croient que le surint. pr. Macaulay était réticent à signaler ces questions au comm. Zaccardelli parce qu'il

craignait qu'elles nuisent à sa carrière s'il critiquait ouvertement son supérieur immédiat, M. Ewanovich. D'autres, dont le

surint. pr. Macaulay lui même, disent qu'il n'était tout simplement pas prêt à rencontrer le commissaire parce qu'il n'avait pas

encore assez d'informations à lui présenter. Il n'avait que quatre pages de notes préliminaires préparées par Mme Revine, laquelle l'avait averti de ne les remettre à personne parce que l'analyse n'était pas terminée. J'ai conclu que les raisons

expliquant les réticences du surint. pr. Macaulay ne sont pas pertinentes aux fins de la présente enquête.

En sa qualité de représentant des relations fonctionnelles à la Direction générale, le s.é.-m. Ron Lewis avait reçu des plaintes sur un certain nombre d'activités douteuses dans le domaine des ressources humaines et, en particulier, au sujet de la façon dont M. Ewanovich traitait le personnel. En 2001, le s.é.-m. Lewis a envoyé une note à M. Ewanovich pour l'informer des préoccupations qui lui avaient été communiquées à son sujet. M. Ewanovich n'a pas répondu en long et en large à la note du s.é.-m. Lewis, mais lui a envoyé un courriel pour lui dire qu'il (M. Ewanovich) avait transmis cette note au comm. Zaccardelli (le supérieur immédiat de M. Ewanovich). N'ayant obtenu aucune réponse de M. Ewanovich à ce sujet au bout de six mois, le s.é.-m. Lewis a fait part de ces préoccupations (ainsi que d'autres questions) au comm. Zaccardelli en mars 2002. Le s.é.-m. Lewis croyait à cette époque que le comm. Zaccardelli souhaitait répondre aux questions touchant M. Ewanovich qu'il avait portées à son attention.

Lorsque le s.é.-m. Lewis et le comm. Zaccardelli se sont rencontrés de nouveau en juin 2002, il est apparu évident que le comm. Zaccardelli n'avait pris aucune mesure relativement à la conduite de M. Ewanovich et qu'il n'avait pas l'intention d'en prendre non plus. Le 28 mai 2003, lorsque le s.é.-m. Lewis a rencontré le comm. Zaccardelli pour discuter une autre fois du cas de M. Ewanovich, le s.é.-m. Lewis avait été mis au courant d'autres questions touchant les ressources humaines, dont certaines des questions relatives au régime de retraite. Il a ajouté ces questions aux préoccupations concernant M. Ewanovich dont le s.é.-m. Lewis avait déjà discuté avec le comm. Zaccardelli ce jour là.

Les mesures prises par la direction de la GRC en réponse à ces constatations sont examinées au chapitre 5.

Il se constate qu'en tentant de mettre de l'ordre dans certains des transferts effectués entre les régimes d'assurances et le régime de retraite, on peut se demander si la GRC est habilitée à administrer ses propres régimes d'assurances (et les dépenses administratives qui peuvent être imputées aux régimes). Comme nous l'avons indiqué au chapitre 5, la GRC et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) examinent actuellement cette question.

1.2 Gestion de la fonction des ressources humaines (2000 – juin 2003)

Dans l'ensemble, l'administration des régimes de retraite et d'assurances incombat au dirigeant principal des Ressources humaines (DPRH), Jim Ewanovich. Lorsque M. Ewanovich a gagné le concours pour le poste de DPRH en 2000, il est devenu le premier civil à diriger la Direction des ressources humaines. Il a été classé au niveau de la direction, à titre d'employé civil temporaire aux fins de la Loi sur la GRC. Son mandat était d'une durée de quatre ans.

Le style de gestion de M. Ewanovich a été un thème important tout au long des entrevues que nous avons menées dans le cadre de cette enquête. Avant de divulguer au comm. Zaccardelli leurs inquiétudes au sujet d'irrégularités commises dans l'administration du régime de retraite (examinées de manière approfondie à la section 1.3), le s.é.-m. Ron Lewis et le surint. pr. Macaulay avaient discuté avec divers membres de la direction de leurs préoccupations respectives au sujet de la façon dont M. Ewanovich gérait la Direction des ressources humaines.

bénéficiaires, ainsi que le traitement des réclamations et des prestations. L'administration des régimes de retraite et d'assurances a coûté en moyenne 8,2 millions et 0,6 million de dollars respectivement par année au cours des cinq dernières années. Ces régimes sont administrés par le Centre national des politiques en rémunération (CNPR), qui relève de la Direction des ressources humaines de la GRC.

À l'époque où des changements étaient apportés à la caisse de retraite de la GRC (à la suite du projet de loi C-78), la GRC a entrepris de moderniser l'administration des régimes de retraite et d'assurances. Le directeur du CNPR, Dominic Crupi, était responsable de la gestion des divers projets réalisés dans cette optique, notamment l'impartition de l'administration du régime de retraite. Au même moment, la GRC a envisagé de confier à un sous-traitant l'administration de ses régimes d'assurances, initiative qui relevait aussi de la responsabilité de M. Crupi. Les cas de mauvaise utilisation de l'argent du régime de retraite, de népotisme et de fractionnement de contrats signalés dans divers rapports sont tous liés à des activités du CNPR et, pour la plupart, aux projets dirigés par M. Crupi.

1.1.4 Irregularités dans l'administration des régimes

Le groupe de la vérification interne de la GRC, le SPO et les enquêteurs du code de déontologie de la GRC ont fait enquête sur les allégations de mauvaise gestion et d'inconduite au sein du CNPR. Le rapport de la vérificatrice générale qui se penche sur ces enquêtes fournit une brève description de ce qui s'est passé.

Deux des constatations les plus importantes de la vérificatrice générale concernaient la

conduite de M. Crupi. La vérificatrice générale a constaté que des personnes qui avaient des liens d'amitié ou de parenté avec M. Crupi (et certains autres employés) avaient été embauchées pour travailler à la correction de la base de données du régime de retraite. La plupart de ces personnes ont été embauchées comme étudiants, mais on n'a pas utilisé les processus appropriés, et on leur a accordé un salaire plus élevé que celui habituellement versé à des étudiants. La vérificatrice générale a également constaté que M. Crupi avait conclu des contrats de services de consultation de plus de 20 millions de dollars et dérogé aux contrôles afin de pouvoir passer des contrats sans appel d'offres. Ces contrats ont produit des travaux dont la valeur est discutable. Des honoraires trop élevés ont été payés, à même le régime de retraite, pour des services administratifs d'une valeur faible ou nulle.

En outre, la vérificatrice générale a constaté qu'une somme de plus de 3,1 millions de dollars avait été imputée à tort au régime de retraite puisqu'elle avait servi à payer les dépenses de projets en ressources humaines de la GRC qui auraient dû être imputées aux crédits parlementaires. Cette mauvaise utilisation des fonds a eu pour effet de libérer les gestionnaires responsables de ces projets des pressions budgétaires qui pesaient sur eux.

La GRC a persuadé la compagnie d'assurance de confier l'administration des régimes d'assurances au nom de la GRC à un sous-traitant. Un contrat de 4,6 millions de dollars a ainsi été accordé sans appel d'offres. Enfin, le processus d'impartition de l'administration du régime de retraite a été entaché d'irrégularités. La décision de procéder par contrat n'était pas fondée sur une bonne analyse de rentabilité.

Chapitre 1 : Les faits à l'origine de la controverse

Le présent chapitre décrit les principaux faits et circonstances sur lesquels je me suis basé pour en arriver aux conclusions et aux recommandations qui figurent dans le présent rapport.

1.1 Régimes de retraite et d'assurances de la GRC

Les membres de la GRC ont droit à des prestations en vertu de leurs régimes de retraite et d'assurances. Afin d'évaluer la réponse de la direction aux actes fautifs découverts dans l'administration de ces régimes, il faut comprendre comment ces régimes étaient administrés et les faits fondamentaux liés à ces actes fautifs.

1.1.1 Régime de retraite

Le régime de retraite de la GRC est un régime contributif à prestations déterminées administré par le gouvernement du Canada. Les membres de la GRC et le gouvernement (à titre d'employeur) cotisent à ce régime. Le régime de retraite de la GRC est régi par la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada.

Avant avril 2000, le gouvernement du Canada avait simplement l'obligation générale de verser des prestations de retraite aux membres retraités de la GRC. À la suite de l'adoption du projet de loi omnibus C-78 sur les pensions, les opérations relatives au régime de retraite pour les participants inscrits avant avril 2000 ont été enregistrées dans un compte auprès du gouvernement fédéral connu sous le nom de « Compte de pension de retraite ». Depuis avril 2000, les cotisations sont transférées à l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public (Investissements PSP), qui voit à placer l'argent dans les marchés des capitaux. Par conséquent, depuis 2000, l'ensemble du régime de retraite de la GRC se compose de deux éléments : le compte de pension de retraite (dont le solde au

31 mars 2007 était d'environ 1,6 milliards de dollars) et la caisse de retraite gérée par Investissements SPS (qui, au 31 mars 2007, comptait un actif net lié à la GRC d'environ 2,5 milliards de dollars). Il convient de noter que les actes fautifs découverts dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC n'avaient absolument rien à voir avec la gestion du compte de pension de retraite et de la caisse de retraite gérée par Investissements PSP.

La Loi sur la pension de retraite de la GRC prévoit la création d'un comité consultatif des pensions de retraite, qui est chargé d'examiner certaines questions et de formuler des recommandations à l'intention du ministre en vertu de cette loi.

1.1.2 Régimes d'assurances

Les divers régimes d'assurances administrés par la GRC présentaient un solde d'environ 84 millions de dollars à la fin de l'année 2006. Un assureur privé investit les cotisations, paie les réclamations et est rémunéré en percevant un taux fixe par réclamation et un pourcentage du total des cotisations.

Le Comité des assurances de la GRC revoit les modalités et l'administration des divers régimes d'assurances.

1.1.3 Administration des régimes de retraite et d'assurances

Bien qu'il n'incombe pas à la GRC de gérer les actifs des régimes de retraite et d'assurances, elle est chargée d'administrer les régimes. Ces tâches comprennent le maintien des bases de données des

forme abrégée). Le grade attribué à chaque officier était celui qu'il possédait à l'époque. La hiérarchie des grades et leurs formes abrégées figurent à l'annexe 1.

Il aurait été impossible de rédiger ce rapport sans adopter les nombreux acronymes utilisés quotidiennement à la GRC. Il se trouve à l'annexe 2 un glossaire de ces acronymes et d'autres termes pertinents. Mon mandat figure à l'annexe 3

différentes versions des événements que j'ai été chargé d'examiner, je puis dire que l'image de la GRC et de sa culture se caractérise par la méfiance et le cynisme. Giuliano Zaccardelli a occupé le poste de commissaire de 2000 à 2006. Il représente une figure centrale, non seulement dans les événements décrits dans ce rapport, mais de manière plus générale, dans les problèmes culturels auxquels la GRC doit faire face.

Tout au long de cette affaire, le comm. Zaccardelli et d'autres membres de la haute direction ne sont pas parvenus à comprendre l'importance des questions en jeu. Par conséquent, ils n'ont pas réagi de manière transparente, opportune, efficace et exhaustive. Qui plus est, ils n'ont pas compris l'impact que leur inaction avait sur l'organisation. Dans une culture déjà fragilisée, la haute direction projetait une attitude de désintéressement et d'insouciance à l'égard d'une affaire qui préoccupait à juste titre tous les membres – actuels et anciens – de la Gendarmerie : leur caisse de retraite. En cours de route, le commissaire a perdu la confiance de ses troupes.

Même encore aujourd'hui, le comm. Zaccardelli et l'administrateur supérieur des Affaires financières Paul Gauvin ne reconnaissent pas leur responsabilité à l'égard de ce qui s'est produit et des répercussions que ces événements ont eues sur l'organisation. Cette situation a convaincu bon nombre de personnes que les valeurs de la Gendarmerie – honnêteté, intégrité, compassion, respect, responsabilisation et professionnalisme – sont régulièrement bafouées par la direction.

Enfin, je tiens à souligner que trois des personnes qui ont contribué à divulguer les problèmes liés aux régimes de retraite et d'assurances ont dû subir des représailles. Il

s'agit de Denise Revine, du surint. pr. Fraser Macaulay et du s.e.-m. Mike Frizzell. Cette situation était aussi symptomatique des comportements de la gestion qui allaient à l'encontre des valeurs de la Gendarmerie.

La force de la personnalité du comm. Zaccardelli a eu une influence importante sur les problèmes culturels qui existent actuellement à la GRC. Le fait qu'une seule personne – même le commissaire – a incontestablement tous les pouvoirs est enraciné dans la structure de gouvernance de la GRC. Je crois qu'il est essentiel que la structure de gouvernance et la culture de la GRC soient examinées par un groupe de travail composé de membres compétents.

Bureau de l'enquêteur indépendant

Ont contribué à la préparation de ce rapport les professionnels qui ont constitué le personnel du Bureau de l'enquêteur indépendant. La contribution de Jane Billings (SMA principale) et de son équipe de Sécurité publique Canada a été inestimable. La société KPMG ^{st.l.s.nc.r.l.} a fourni des services d'enquêtes technologiques et de soutien en enquête. L'équipe de KPMG était dirigée par Vic Duret, qui, entre autres, a pu compter sur le soutien de Ray Porter et de Pam Johnson. J'ai aussi bénéficié du soutien juridique du cabinet d'avocats Davies Ward Phillips & Vineberg ^{st.l.s.nc.r.l.}, plus particulièrement de la part de Carol Hansell, de Lorne Morphy et de Shelby Austin.

Note au lecteur

J'ai adopté un certain nombre de règles pour la rédaction du présent rapport.

Le nom des membres réguliers de la GRC est précédé de leur grade respectif (sous

des disques durs que la GRC avait déjà recueillis), ainsi que d'images prises sur les 15 ordinateurs personnels utilisés par les personnes qui étaient susceptibles de posséder des renseignements utiles à mon mandat. Ces données ont été traitées de manière à éliminer les fichiers liés aux systèmes et aux programmes, ainsi que les autres fichiers de toute évidence inutiles. Les données qui ont résulté de ces opérations d'épuration, soit plus de 400 000 documents électroniques et courtiels (45 gigaoctets), ont ensuite été traitées et examinées au moyen d'un logiciel judiciaire spécialisé afin de cibler les données pertinentes. Cette méthode a permis de cerner quelque 3 200 courtiels dignes d'intérêt. Les renseignements pertinents ont enfin été ajoutés au système de gestion des documents mentionné plus haut.

Mon équipe a mené des entrevues structurées avec plus de 25 personnes. Au besoin, ces entrevues ont été suivies d'entrevues supplémentaires, de courtiels ou d'appels téléphoniques afin d'obtenir des éclaircissements. Nous avons pu rencontrer toutes les personnes que nous souhaitions interviewer.

En outre, nous avons eu de nombreuses discussions et entrevues avec d'autres personnes qui pouvaient fournir des compétences particulières ou qui, selon moi, possédaient des connaissances pertinentes.

Coopération de la GRC

Ce qui s'est produit dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC a constitué une violation de la confiance fondamentale qui doit exister entre la direction de la GRC et ses membres actuels et retraités. En rédigeant le présent rapport, j'ai dû aller au delà de ces événements et commenter la rupture de confiance plus vaste qui s'est produite entre la direction de la GRC et ses membres. Après avoir pris connaissance des

Ce qui est ressorti de notre travail

Ce qui s'est produit dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC a constitué une violation de la confiance fondamentale qui doit exister entre la direction de la GRC et ses membres actuels et retraités. En rédigeant le présent rapport, j'ai dû aller au delà de ces événements et commenter la rupture de confiance plus vaste qui s'est produite entre la direction de la GRC et ses membres. Après avoir pris connaissance des

Trier les faits

Le soutien de la comm. Bussan a été tout particulièrement crucial pour que je puisse répondre aux exigences prévues dans mon mandat. Elle était résolument engagée à ce que la GRC divulgue tous les documents demandés et fasse preuve d'une coopération sans équivoque.

réponses à chacune de ces questions figurent aux chapitres 2 à 5.

On m'a aussi demandé de recommander s'il est nécessaire d'effectuer : (i) une enquête plus formelle dont le responsable aurait des pouvoirs et des compétences supplémentaires pour régler toute question en instance; et (ii) un examen de la gestion globale de la GRC. Ces recommandations se trouvent aux chapitres 6 et 7. Au chapitre 8, je présente ma recommandation visant la création d'un groupe de travail chargé d'examiner la gouvernance et la culture de la GRC. Je demande que ce groupe termine ses travaux d'ici le 14 décembre 2007.

Autres travaux sur cette question

La rédaction du présent rapport n'aurait pas été possible sans les travaux effectués par d'autres responsables qui ont été chargés d'examiner les questions relatives aux irrégularités concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC. Il s'agit notamment des rapports de vérification interne, des rapports de l'enquête menée par le Service de police d'Ottawa (SPO), du rapport d'enquête interne et du rapport de la vérificatrice générale du Canada sur ces questions. Je me suis aussi inspiré des témoignages présentés devant le Comité des comptes publics au sujet du rapport de la vérificatrice générale.

Établissement des faits

Même si les rapports énumérés ci-dessus m'ont été très utiles, ils ne portaient pas spécifiquement sur les questions décrites dans mon mandat. Par conséquent, j'ai dû faire face à la tâche monumentale de rassembler et d'analyser tous les faits pertinents dans les neuf semaines qui se sont écoulées entre ma nomination et la date de présentation de mon rapport.

Afin de bien comprendre toutes les questions à l'étude, j'ai réuni un groupe de professionnels qui possèdent des compétences dans les domaines de l'administration publique, de la gouvernance, des enquêtes et des enquêtes technologiques. Nous avons mis au point une méthodologie conçue pour recueillir rapidement et efficacement les documents pertinents.

Peu après l'annonce de ma nomination, la comm. Beverly Busson a, à ma demande, distribué à tous les membres du personnel de la GRC une invitation en vue de me présenter toute information susceptible d'être utile au travail qui m'avait été confié. J'ai également lancé un appel public pour recueillir des commentaires au moyen du site Web de Sécurité publique Canada, et il y avait un hyperlien à ce sujet vers le site de la GRC.

Nous avons adressé des demandes générales à l'équipe d'enquête ministérielle de la GRC pour obtenir les documents appropriés. Par la suite, nous avons formulé des demandes particulières, à mesure que les questions et les pistes d'enquête se précisaient. Nous avons eu accès sans restriction aux dossiers de l'enquête du SPO et de la vérification interne, et des copies des renseignements pertinents ont été faites et traitées. De plus, on a demandé à chacune des personnes interviewées de fournir des documents qui, selon elles, pourraient être utiles à l'enquête. Au total, plus de 35 000 pages de documents ont été reçues et numérisées dans un logiciel de gestion des documents.

En outre, des experts en enquêtes technologiques de la firme KPMG ont recueilli des quantités phénoménales de données. Celles-ci ont été tirées des serveurs de la GRC (tant des fichiers usagers que du système de courrier électronique), de médias externes (comme des CD-ROM, des DVD et

Le présent rapport fait suite à ma nomination à titre d'enquêteur indépendant pour le ministre de la Sécurité publique. Conformément à cette nomination, j'ai reçu le mandat d'examiner certaines questions et de formuler des recommandations concernant la façon dont la GRC a réagi à des allégations de mauvaise gestion ou d'irrégularités dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC. Ces irrégularités comprennent l'utilisation des régimes de retraite et d'assurances à des fins administratives n'ayant aucun lien avec ces régimes (ou ayant des liens indirects avec ceux-ci), le népotisme caractérisant les fonctions de dotation liées à la caisse de retraite et le fractionnement de contrats passés avec les fournisseurs de services à ces régimes.

La GRC est admirée par les Canadiens et respectée dans le monde entier. Toutefois, une ombre plane aujourd'hui sur la haute direction de la GRC en tant qu'institution à la suite de la Commission Arar, du scandale des commandites, de la tragédie d'Air India, ainsi que des irrégularités dans les régimes de retraite et d'assurances examinées dans le présent rapport. On ne peut pas laisser ces événements nuire à la fierté qu'éprouvent les membres de la Gendarmerie à l'idée d'appartenir à cette organisation ni à la confiance qu'accorde la population canadienne à son corps policier national.

Le décret du gouverneur en conseil en vertu duquel j'ai été nommé précise que mon rapport doit être présenté au ministre de la Sécurité publique et au président du Conseil du Trésor. Cependant, il intéresse un éventail beaucoup plus large d'intervenants pour qui il est essentiel que l'on continue d'avoir confiance dans la direction de la GRC. Par conséquent, les commentaires que j'ai formulés dans le présent rapport

s'adressent à ces intervenants. Je pense d'abord et avant tout aux membres (actuels et passés) de la GRC. Ils sont indignés à juste titre de la façon dont leurs régimes de retraite et d'assurances ont été gérés. Bon nombre d'entre eux sont bouleversés par les allégations formulées publiquement contre leur organisation. J'ai été impressionné par la fierté affichée par les membres et par leur conviction profonde que la GRC est une organisation intègre, ainsi que par leur déception à l'égard de leur haute direction pour avoir laissé des événements de ce genre se produire. Ces sentiments sont de toute évidence partagés par les milliers de membres de la fonction publique qui travaillent aussi à la GRC et je les inclus avec les membres de la GRC dans le public visé par le présent rapport. Je ne crois pas exagérer l'importance de ces questions en affirmant que j'adresse aussi mes commentaires à chaque citoyen ordinaire dont la fierté à l'endroit de la GRC est étroitement associée au sentiment d'être Canadien.

Structure du présent rapport

Le chapitre 1 du rapport présente les faits et le contexte liés à mon mandat. J'ai été chargé de déterminer les quatre points suivants : (i) si la GRC a examiné les allégations de mauvaise gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC de manière adéquate et en temps utile; (ii) si les membres et les employés qui ont signalé ou examiné les cas de mauvaise gestion ont été traités équitablement et conformément aux procédures et pratiques de la GRC; (iii) si la direction a réagi de manière adéquate et en temps utile aux erreurs ou à l'inconduite des membres ou des employés; (iv) si la direction a réagi aux constatations de mauvaise gestion ou de non-conformité de manière efficace et en temps utile. Les

4.3.2	Obligation de rendre compte des fonctionnaires.....	38
4.4	Mesures correctives.....	38
4.5	Communication.....	39
CHAPITRE 5 : RÉACTION AUX CONSTATATIONS		
41	.....	41
5.1	Pourquoi cette question est-elle importante?.....	41
5.2	Réactions de la GRC.....	41
5.3	Rapport de la vérificatrice générale.....	41
CHAPITRE 6 : EST-IL NÉCESSAIRE D'EFFECTUER UNE ENQUÊTE PLUS FORMELLE?		
43	.....	43
CHAPITRE 7 : GOUVERNANCE ET CULTURE		
45	.....	45
7.1	Pourquoi cette question est-elle importante?.....	45
7.2	Questions liées à la gouvernance.....	45
7.2.1	Raison d'être de la GRC.....	45
7.2.2	Modèle de gouvernance actuel.....	46
7.2.3	Examen de modèles de gouvernance de rechange.....	47
7.3	Le ton aux échelons supérieurs.....	47
7.3.1	Commissaire Zaccardelli.....	48
7.3.2	Importance du leadership de l'administrateur supérieur des Affaires financières.....	49
7.3.3	Importance de la surveillance.....	50
7.4	La dénonciation.....	50
7.4.1	Protection des dénonciateurs.....	50
7.4.2	Réaction aux cas de conduite répréhensible.....	51
7.5	Culture.....	51
7.5.1	Que pensent les gens de la GRC?.....	51
7.6	Membres réguliers et membres civils.....	52
7.6.1	Incidence des questions culturelles.....	52
7.7	Ce que nous avons observé.....	53
CHAPITRE 8 : RÉTABLIR LA CONFIANCE		
8.1	Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC.....	55
8.1.1	Établir le groupe de travail.....	55
8.1.2	Mandat du groupe de travail.....	55
8.2	Résumé des autres recommandations.....	56
ANNEXE 1 GRADES DE LA GRC		
57	.....	57
ANNEXE 2 MANDAT		
59	.....	59
ANNEXE 3 GLOSSAIRE		
61	.....	61

CHAPITRE 2 : ÉVALUATION DE LA RÉACTION DE LA DIRECTION	21
2.1 Pourquoi cette question est-elle importante?	21
2.2 Aperçu	21
2.3 Vérification interne	21
2.3.1 La décision était-elle judicieuse?	21
2.3.2 La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?	22
2.3.3 Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?	23
2.4 Enquête criminelle	23
2.4.1 La décision était-elle judicieuse?	23
2.4.2 L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée dans un délai raisonnable?	24
2.4.3 L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée de façon adéquate?	25
2.4.4 Recommandations	26
2.4.5 L'enquête criminelle a-t-elle été réalisée dans un délai raisonnable?	27
2.5 Enquête interne	27
2.5.1 La décision était-elle judicieuse?	27
2.5.2 La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?	27
2.5.3 Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?	27
2.6 Allégations au sujet du régime d'assurances	28
2.6.1 Aperçu	28
2.7 Régime d'assurances	29
2.7.1 La décision était-elle judicieuse?	29
2.7.2 La décision a-t-elle été prise dans un délai raisonnable?	29
2.7.3 Le processus a-t-il été mené de manière adéquate et dans un délai raisonnable?	29
2.7.4 Allégations	29
CHAPITRE 3 : TRAITEMENT À L'ÉGARD DES PLAIGNANTS	31
3.1 Pourquoi cette question est-elle importante?	31
3.2 Traitement des plaignants dans cette affaire	31
3.3 Denise Revine	31
3.3.1 Survol	31
3.3.2 Le poste de Denise Revine est déclaré excédentaire	32
3.3.3 Congé de maladie payé	33
3.3.4 Télétravail	33
3.3.5 Recommandations	33
3.4 Surintendant principal Macaulay	33
3.5 Sergent Frizzell	34
3.5.1 Survol	34
3.5.2 Traitement du sergent Frizzell	34
3.6 Sergent d'état-major Lewis et sergent d'état-major Walker	35
CHAPITRE 4 : RÉACTION AUX ERREURS	37
4.1 Pourquoi est-ce important?	37
4.2 Qu'est-ce qui constitue une réaction adéquate de la direction?	37
4.3 Obligation de rendre compte	37
4.3.1 Obligation de rendre compte des membres	37

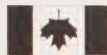
TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
Structure du présent rapport.....	1
Autres travaux sur cette question.....	2
Etablissement des faits.....	2
Coopération de la GRC.....	3
Trier les faits.....	3
Ce qui est ressorti de notre travail.....	3
Bureau de l'enquêteur indépendant.....	4
Note au lecteur.....	4
CHAPITRE 1 : LES FAITS À L'ORIGINE DE LA CONTROVERSE.....	7
1.1 Régimes de retraite et d'assurances de la GRC.....	7
1.1.1 Régime de retraite.....	7
1.1.2 Régimes d'assurances.....	7
1.1.3 Administration des régimes de retraite et d'assurances.....	7
1.1.4 Irregularités dans l'administration des régimes.....	8
1.2 Gestion de la fonction des ressources humaines (2000 – juin 2003).....	9
1.3 Le commissaire Zaccardelli est informé du problème (juin 2003).....	10
1.3.1 Denise Revine découvre des irrégularités.....	10
1.3.2 La réaction du commissaire à la divulgation du surintendant principal Macaulay.....	11
1.4 Vérification interne (17 juin –29 octobre 2003).....	11
1.4.1 Demande du commissaire.....	11
1.4.2 Objet et conduite de la vérification.....	11
1.5 Réponse aux constatations de la vérification interne (octobre 2003).....	12
1.5.1 Jim Ewanovich.....	12
1.5.2 Dominic Crupi.....	12
1.5.3 Plan d'action de gestion.....	13
1.6 D'une vérification interne à une enquête criminelle (30 octobre 2003 – 8 mars 2004).....	13
1.6.1 Mécontentement à l'égard de la réponse de la direction.....	13
1.6.2 Le sergent d'état-major Lewis pousse l'affaire – La direction réagit.....	13
1.6.3 Activités du surintendant principal Macaulay.....	15
1.6.4 Les activités de Denise Revine.....	15
1.6.5 Vers une enquête criminelle.....	15
1.6.6 Le sous-commissaire Loepky est informé de la situation.....	16
1.7 Enquête du SPO (8 mars 2004 – juin 2005).....	16
1.7.1 L'enquête commence.....	16
1.7.2 Résultats de l'enquête du SPO.....	16
1.7.3 Le sergent Frizzell.....	16
1.7.4 Le commissaire adjoint Gork informe l'EMS.....	17
1.7.5 Questions concernant le régime d'assurances.....	18
1.7.6 Enquête interne.....	18
1.8 Rapport de la vérificatrice générale.....	19
1.8.1 Comité des comptes publics.....	19

UNE QUESTION DE CONFIANCE

*Rapport de l'enquêteur indépendant sur
les allégations concernant les régimes
de retraite et d'assurances de la GRC*

*Présenté au
ministre de la Sécurité publique
et au
président du Conseil du Trésor*



Le 15 juin 2007

L'honorable Stockwell Day, C.P., député
Ministre de la Sécurité publique
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

L'honorable Vic Toews
Président du Conseil du Trésor
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Messieurs les Ministres,

Conformément au mandat dont j'ai été investi, j'ai l'honneur de vous remettre le rapport et les recommandations découlant de mon enquête indépendante sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC.

Vous agréer, Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée.

David A. Brown, c.r.

Enquêteur indépendant

Responsable de l'enquête sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC

Imprimé au Canada

N° de catalogue : PS4-45/2007
ISBN : 978-0-662-69906-4

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2007



Gouvernement du Canada

Government of Canada
Office of the Independent
Investigator into RCMIP
Pension and Insurance
Matters

Bureau de l'enquêteur indépendant
sur les allégations concernant les
régimes de retraite et d'assurances
de la GRC

UNE QUESTION DE CONFIANCE

Rapport de l'enquêteur
indépendant sur les allégations
concernant les régimes de retraite
et d'assurances de la GRC

Présenté au

ministre de la Sécurité publique
et au président du Conseil du Trésor

Canada